

*Numero 25 - Anno 2011*

**EQUILIBRISMI A SERVIZIO DEL TERRITORIO:  
UNA VALUTAZIONE *EX-POST* DEL  
PROGETTO INTEGRATO TERRITORIALE  
SALENTINO-LECCESE 2000-2006**

T. Bianchi



Ministero dello Sviluppo Economico  
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica  
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici



L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

La collana *Analisi e studi* dei **Materiali UVAL** intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria e allo scopo di raccogliere commenti e suggerimenti, di lavori di ricerca condotti da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione o presentati da studiosi esterni nell'ambito di seminari e convegni organizzati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Unità, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico.

### *Collana Materiali Uval*

Direttore responsabile: Paolo Praticò  
Segreteria di redazione: [materialiuval.redazione@tesoro.it](mailto:materialiuval.redazione@tesoro.it)  
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)  
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)

Finito di stampare nell'ottobre 2011

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>

*Equilibrismi a servizio del territorio: una valutazione ex-post del Progetto Integrato  
Territoriale Salentino-Leccese 2000-2006*

*Sommario*

Il Progetto Integrato Territoriale n.9 approvato dal POR Puglia 2000-2006 si poneva l'obiettivo di rafforzare e diversificare il settore manifatturiero nel Sud Salento, un territorio colpito da crisi occupazionale anche a causa della sua dipendenza da alcuni comparti tradizionali del *Made in Italy*. Gli interventi previsti comprendevano sia aiuti all'investimento di imprese innovative, sia misure a carattere immateriale come formazione, internazionalizzazione, e trasferimento tecnologico, sia la costruzione di infrastrutture di supporto all'industria. L'esame degli interventi avviati e conclusi mostra che gli investimenti di imprese indotti dagli aiuti sono stati sensibilmente inferiori alle attese, mentre tra gli interventi immateriali risultano essere particolarmente aderenti alle necessità di riqualificazione delle imprese i finanziamenti agli istituti professionali del territorio. I master universitari finanziati dal PIT, al contrario, sono stati attuati in modo poco coerente con le finalità del progetto integrato. Il progetto era originariamente ben concepito anche per il fatto di combinare ambiziosi interventi di rottura, con altri più convenzionali ed a carattere distributivo, miranti a creare consenso. Il fatto che i primi abbiano trovato maggiori difficoltà nella fase di attuazione era perciò prevedibile, e non significa che essi avrebbero dovuto essere esclusi dal progetto. L'attuazione del PIT si è scontrata con ostacoli ben noti alla progettazione di sviluppo locale come lo scarso collegamento fra diversi interventi settoriali, e le differenti logiche seguite fra livello locale e regionale. Il gruppo dirigente locale, tuttavia, ha saputo superare alcune di queste avversità e portare a casa una parte dei risultati previsti dal progetto mettendo in campo le proprie competenze di natura tecnica e nella mediazione di interessi locali.

*Economic development as a balancing act: an ex-post evaluation of the 2000-2006  
"Salentino-Leccese" Integrated Territorial Project*

*Abstract*

The Integrated Territorial Project (ITP) No.9 approved by the 2000-2006 Regional Operational Programme (ROP) of Puglia aimed at reinforcing and diversifying the manufacturing sector in Southern Salento, an area affected by high unemployment rates also due to its dependency on some traditional sectors of the so-called "Made in Italy". The planned interventions included financial aid for innovative enterprises, and intangible actions such as training, internationalisation, technology transfer, and new industry-supporting infrastructures. Our evaluation of the completed interventions highlighted how the investments made by the supported enterprises were considerably lower than expected, while some intangible actions did manage to meet the needs of the enterprises, particularly those concerning the funds that were granted to vocational schools in the community. On the other hand, the university master courses were not entirely coherent with the integrated project's goals. The project was originally very cleverly conceived in that it combined ambitious and innovative interventions with other conventional measures designed to have a diffusive effects and to build consensus. The fact that the innovative measures encountered greater difficulties in their implementation could have been foreseen and does not necessarily imply that they should have been excluded from the project. The ITP had to face several obstacles often encountered by other local development projects, such as the limited correlation between the various interventions, and the different approaches adopted by the local and regional authorities. However, thanks to their technical skills and ability to mediate between diverging interests, the local managers were able to overcome some of these obstacles and partly accomplish the results initially envisaged by the project.

*Il presente documento prosegue la pubblicazione di alcuni numeri di Materiali UVAL dedicati alla valutazione degli esiti di Progetti Integrati Territoriali (PIT) del periodo di programmazione 2000-2006, oggi conclusi o vicini alla conclusione.*

*Le ricerche pubblicate si inseriscono nella linea "Valutazioni dell'impatto di alcuni PIT della programmazione 2000-2006 e delle sue determinanti" del Piano delle Valutazioni della politica regionale 2007-2013 previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) e sono realizzate internamente all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS).*

*Pur essendo la progettazione integrata una modalità operativa di cui, per la sua innovatività, si discute spesso come un'entità unica, la dimensione progettuale di ciascuno dei PIT e il volume di risorse coinvolto dalla gran parte di essi, giustifica il fatto che a ciascuno sia dedicata una valutazione a sé stante, autonoma nei metodi e nei risultati., in relazione agli obiettivi di trasformazione economica e sociale che essi si prefiggevano. Per ciascuno si è tentato di interpretare i risultati raggiunti alla luce delle specificità del territorio su cui il progetto insiste, del fattore risorse umane, dell'assetto e dei vincoli istituzionali, dell'inerzia delle precedenti esperienze di sviluppo e investimento pubblico a livello locale, e di altre specificità di ciascun caso.*

*Le ricerche valutative già pubblicate e in fase di pubblicazione nella collana Materiali UVAL riguardano, oltre al PIT Città di Napoli (POR Campania) – Materiali UVAL n. 24, il PIT Sulmona - Alto Sangro (DOCUP Abruzzo) - Materiali UVAL n. 23, il PIT Salentino-Leccese (POR Puglia) e il PIT Alto Belice Corleonese (POR Sicilia).*

*Il lavoro è stato realizzato dall'UVAL a cura di Tito Bianchi, Componente dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici. La ricerca è stata realizzata in un arco temporale che va da Giugno 2009 a Settembre 2010.*

*Si ringraziano Roberto Celentano, Carmelo Francesco Origlia ed Eleonora Pillitteri per la valida collaborazione prestata all'attività di ricerca; il Nucleo di Valutazione della Regione Puglia e in particolare il suo direttore Prof. Giuseppe Moro; l'Osservatorio Bancheimprese e la Camera di Commercio di Lecce per la messa a disposizione dei dati in loro possesso sull'economia locale.*

*L'allegato A è stato curato da Carmelo Francesco Origlia*

# Indice

---

<b>I.</b>	<b>Premessa, le ragioni di una valutazione e i metodi seguiti</b>	<b>7</b>
<b>II.</b>	<b>Il Progetto e la sua strategia di intervento</b>	<b>11</b>
<b>III.</b>	<b>Realizzazioni</b>	<b>15</b>
	III.1 Infrastrutture di sostegno alle attività produttive	15
	III.2 Polo Logistico di II Livello	17
	III.3 Formazione universitaria	20
	III.4 Specializzazione all'interno degli Istituti professionali	23
	III.5 Interventi immateriali a beneficio delle imprese: internazionalizzazione e polo tecnologico	25
	III.6 Altri interventi immateriali e gestione dell'Ufficio unico	27
	III.7 Incentivi agli investimenti delle imprese	29
<b>IV.</b>	<b>Misure quantitative di impatto economico e sociale</b>	<b>36</b>
<b>V.</b>	<b>Considerazioni valutative: equilibri al servizio del territorio</b>	<b>44</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>53</b>
	<b>Allegato A</b>	<b>57</b>
	<b>Allegato B</b>	<b>63</b>



## **I. Premessa, le ragioni di una valutazione e i metodi seguiti**

Lo sviluppo locale è un processo continuo, ma è fatto anche di momenti di progettazione intenzionale con cui si cerca di indurre rotture e cambi di direzione nelle tendenze evolutive spontanee dei territori, individuando e finanziando progetti su cui far convergere la volontà di molti soggetti, locali e non. Con l'intento di dare origine a forme di progettazione di questo genere nel Mezzogiorno, il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 propose che i Programmi Operativi Regionali (POR) delle regioni dell'Obiettivo 1 impiegassero una parte delle loro risorse attraverso una modalità operativa definita "Progetti Integrati Territoriali". A più di dieci anni di distanza è opportuno oggi cercare di mettere un altro punto, e guardare a quello che questi Progetti Integrati Territoriali (PIT) hanno saputo realizzare, e ai cambiamenti che hanno saputo imprimere nei territori di riferimento.

Con queste finalità l'Unità di Valutazione del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del MISE ha deciso di valutare gli esiti di un ristretto numero di questi PIT, cercando anche di estrarre dalle vicende specifiche di ogni progetto e territorio, implicazioni più ampie per l'indirizzo della politica di sviluppo locale italiana. Qui si presenta il lavoro di valutazione del PIT "Territorio Salentino-Leccese" finanziato dal POR Puglia 2000-2006.

Si tratta di un progetto che affronta i problemi dell'integrazione tipici dello sviluppo locale in chiave settoriale, essendo la sua strategia di intervento finalizzata alla riqualificazione dell'industria tradizionale del territorio, e all'attrazione di investimenti dall'esterno. La scena territoriale in cui il progetto ha avuto attuazione è caratterizzata da una moltitudine di attori di taglia relativamente piccola – i Comuni appartenenti al PIT – fra i quali non esiste una gerarchia riconosciuta. Il territorio del PIT9 è uno di quelli di cui ve ne sono vari esempi in Italia, un po' fuori dalle rotte principali ma allo stesso tempo con una forte connotazione identitaria percepita come distintiva, in modo diverso, da chi non ne fa parte come da chi vi si riconosce.

Si è scelto di includere questo caso nel piccolo campione di PIT sottoposti a valutazione *ex-post*, per comprendere in quali condizioni potessero avere successo progetti integrati finalizzati a rilanciare la competitività di sistemi manifatturieri, tipici della struttura produttiva italiana, basati su imprese piccole e medie operanti in settori tradizionali. Non si tratta però di un caso rappresentativo dell'esperienza dei PIT 2000-2006, in quanto questi hanno più frequentemente puntato sul turismo o sulla valorizzazione di beni culturali e ambientali, come leve di sviluppo locale.

Della nozione di progetto integrato e dell'esperienza storica dei PIT nella programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali comunitari in questa sede si darà per scontato più o meno tutto, allo scopo di concentrare al massimo l'attenzione sulla

valutazione dello specifico progetto salentino<sup>1</sup>. Il materiale empirico e i giudizi espressi in questo rapporto riguardano esclusivamente l'esperienza del sud-Salento. Pertanto, il lettore che fosse intenzionato a provare a estrarre da quanto verrà riportato lezioni di rilevanza più generale dovrà tenere conto delle caratteristiche peculiari del luogo e del progetto, come si cerca di fare nel paragrafo conclusivo.

Le domande che guidano questa valutazione sono piuttosto convenzionali: in che misura il PIT9 ha raggiunto gli obiettivi sostanziali che si prefiggeva? Quanto è stata efficace la sua azione in direzione degli obiettivi, e quali scelte o circostanze hanno contribuito a determinare quest'efficacia?

Il metodo di valutazione che qui si è scelto di impiegare:

- Prende le mosse dal progetto inteso come quel documento scritto che esprime la volontà dell'amministrazione di perseguire obiettivi di cambiamento economico e sociale in un certo territorio.
- Procedo a una verifica delle realizzazioni conseguenti dal progetto stesso, ponendole a confronto con le aspettative e i traguardi che il progetto si era dato.
- Guarda anche ad altri risultati positivi e negativi e processi che il progetto è riuscito a innescare, alle condizioni concomitanti l'intervento, e alle scelte che hanno influito sul grado di raggiungimento dei risultati.
- Specula sulle scelte e sugli scenari alternativi che avrebbero potuto migliorare l'efficacia di questo progetto di sviluppo locale.

Nell'interpretare i risultati del progetto, sorge il problema di attribuirne la responsabilità o il merito a scelte di livello locale o regionale. Per mantenere la linearità di una narrazione che procede dalla descrizione di realizzazioni e risultati, si è scelto di prescindere, in prima battuta, dall'origine regionale o locale delle scelte effettuate. Pur tuttavia risulterà evidente che alcuni dei risultati positivi che sono stati riscontrati, o delle distorsioni che sono state rilevate nell'attuazione, essendo il frutto di dispositivi che sono stati applicati esattamente con le stesse modalità in tutti i PIT della regione, legano la valutazione del progetto integrato alla valutazione di dispositivi e regole di intervento regionali non differenziate a livello territoriale, come le misure di incentivazione alle imprese o quelle del Fondo Sociale Europeo. Pur mantenendosi strettamente focalizzato sul PIT9, questo lavoro apre quindi alcune ipotesi di valutazione su manovre e scelte di

---

<sup>1</sup> Chi è interessato a un'analisi più complessiva dell'esperienza della progettazione integrata territoriale nel mezzogiorno nel ciclo di progettazione 2000-2006 può consultare il numero 17/2008 della rivista materiali UVAL curato da me stesso e da Paola Casavola, **"I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 – Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale"**, disponibile anche *on-line* all'indirizzo:

[http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali\\_uval/MUVAL17\\_PIT\\_def.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL17_PIT_def.pdf)

programmazione regionale, che potrebbero essere seguite da ulteriori ricerche valutative a esse dedicate.

La verifica degli esiti avviene utilizzando tutte le fonti formali e informali che sono disponibili: innanzitutto i dati di monitoraggio presenti nel sistema Monit, poi le verifiche dirette e la raccolta di informazioni da persone coinvolte nell'attuazione come gestori di misure del POR o beneficiari diretti e indiretti degli interventi. Quanto alla formazione delle opinioni valutative e alle ipotesi alternative implicite nella valutazione espressa, queste si sono formate anche attraverso l'intervista di *stakeholders*, dirigenti delle istituzioni coinvolte, e altre persone informate dei fatti. I principali soggetti intervistati sono elencati in coda al presente documento.

In applicazione di questo approccio metodologico si è adottata una sequenza espositiva che, partendo da una breve descrizione sintetica del progetto nei suoi tratti fondamentali, muove subito all'esposizione dei principali risultati raggiunti dal progetto. Contestualmente alle realizzazioni e ai risultati documentabili, individua anche gli scostamenti, in positivo e in negativo, rispetto alle aspettative e alle finalità del progetto e cerca di interpretarne le cause. Analizza quindi le tendenze delle variabili economiche e sociali su cui il PIT dichiarava di voler incidere in positivo a livello d'area. Infine, conclude con alcuni ragionamenti sulle condizioni che hanno influito sull'efficacia del progetto e sul grado di raggiungimento dei risultati, a beneficio degli sforzi di progettazione del futuro che si svolgano in contesti e con finalità comparabili.

L'approccio seguito sia nell'indagine che nella sua restituzione scritta è quindi sbilanciato a vantaggio dei fatti, e a discapito della teoria o strategia poste a giustificazione dell'intervento, che in questo rapporto occupano poco spazio. La scelta di questo approccio che è prima di tutto di ricostruzione fattuale nasce, fra l'altro, dalla carenza di informazioni concrete sull'attuazione dei PIT che possano fungere da basi comuni e condivise di un'attività di valutazione nella quale, se queste informazioni esistessero, potrebbero cimentarsi molti più soggetti interni ed esterni all'amministrazione. Una parte del valore di questo documento è quindi anche da rinvenirsi nella semplice riorganizzazione e messa a disposizione del pubblico di informazioni disperse e difficilmente reperibili sull'attuazione del PIT Salentino-Leccese. Anche per questo si cerca qui di fare chiarezza della foresta di iniziative tra loro interconnesse avviate dal PIT privilegiando la sintesi, il quadro d'insieme, con l'intento di cogliere in un unico colpo d'occhio la manovra d'investimento e modernizzazione indotta da questo progetto al di là degli elementi procedurali inessenziali, e delle molte indagini parziali possibili.

La scelta di essere sintetici, quindi, non è solo un criterio di esposizione, ma è parte della metodologia. Cogliere gli impatti di dettaglio di ciascuna tipologia di interventi richiederebbe non una ma diverse indagini, ad esempio sugli esiti occupazionali dei molti allievi che hanno beneficiato dei finanziamenti nei vari ordini e gradi di istruzione, sull'addizionalità degli investimenti e il grado di sopravvivenza delle imprese incentivate,

sull'effettiva fruizione delle infrastrutture. E comunque queste indagini parziali lascerebbero poi aperto il problema, in un progetto integrato di questo genere, di valutare comparativamente l'efficacia di ciascuna tipologia rispetto alle altre, e di accertare se la loro proposizione in forma integrata a livello territoriale generi un valore aggiunto.

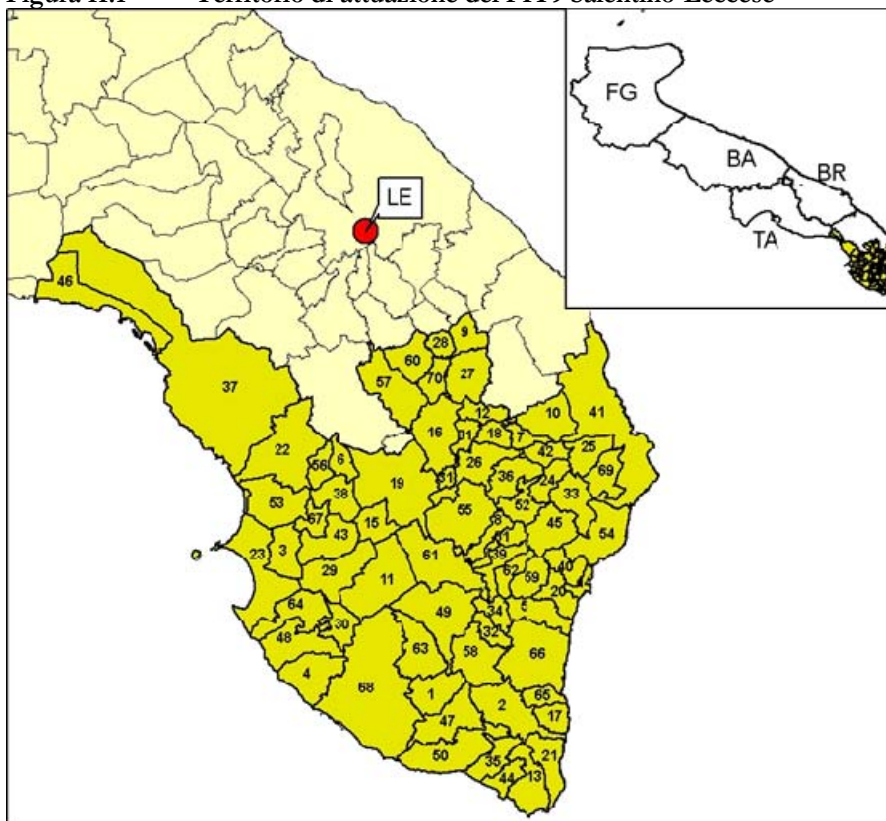
La scelta di valutare il PIT9 del Salento nasce dall'interesse per gli interventi di promozione delle attività manifatturiere che vengono progettati in forma integrata con il coinvolgimento degli operatori economici del territorio. Il caso preso in esame sembrava trovarsi nelle condizioni di intervenire con successo in questo senso per la serietà del processo di programmazione regionale, la qualità del progetto e la sua rispondenza alle condizioni del contesto territoriale. La valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi che il progetto si era dato aiuta a gettare luce sulle difficoltà che la programmazione integrata di interventi di sviluppo industriale porta con sé sia sul piano attuativo che su quello della politica locale, e sulle strade che si possono intraprendere per superarle.

La valutazione dei risultati del PIT Salentino-Leccese ha consentito di individuare alcune delle soluzioni attraverso le quali i soggetti che erano incaricati della sua attuazione hanno trovato il modo di affrontare ostacoli che altrove si sono dimostrati insormontabili. Per questo motivo ci consente di guardare con un certo moderato ma fondato ottimismo alle possibilità di percorrere sentieri di modernizzazione e riqualificazione del tessuto imprenditoriale tipico italiano attraverso progetti integrati largamente partecipati dalle istituzioni e dalla società locale. La capacità di identificare queste soluzioni deriva da una consapevolezza dei rischi e da una dotazione di competenze che si crea nel tempo e che va affinata con l'esercizio.

## II. Il progetto e la sua strategia di intervento

Il Progetto Integrato Salentino-Leccese, d'ora in poi per comodità PIT9, si proponeva di modernizzare e rendere più competitivo il sistema manifatturiero in un'area piuttosto estesa comprendente la bellezza di 69 comuni, e che corrisponde all'estremità sud della penisola pugliese (cfr. Figura II.1). È da notare che la dimensione media di questi comuni è molto bassa. Nessuno di essi ha il rango di città, e solo tre sono quelli che eccedono i 20.000 abitanti: Nardò, che è il più popoloso, aveva nel 2008 31.006 abitanti, seguito da Gallipoli (21.208) e Casarano (20.453). Quest'ultimo è stato scelto come capofila della coalizione di comuni e in quanto tale ospita l'ufficio unico al quale tutti gli altri hanno delegato la gestione amministrativa di una parte delle risorse affluite sul territorio in virtù del progetto.

Figura II.1 - Territorio di attuazione del PIT9 Salentino-Leccese



Il PIT ha una dimensione economica piuttosto elevata, anche se le risorse che ha intermediato hanno subito delle decurtazioni nel passaggio dalla fase di programmazione a quella di attuazione. La Tavola II.1 che riporta il quadro di programmazione originario, evidenzia che l'entità delle risorse originariamente prevista nel complemento di programmazione del POR già subì una prima riduzione di più del 12 per cento all'atto della stipula dell'accordo fra amministrazioni del 2005 – l'atto politico con cui si scelse

di dare avvio all'attuazione dei PIT in Puglia. Gran parte di questo taglio riguardò la misura di aiuti al sistema industriale – la stessa che, come si vedrà nella parte che segue, anche nella sua più ridotta dotazione ha avuto un'attuazione piuttosto limitata rispetto alle sue potenzialità finanziarie.

**Tavola II.1 - Piano finanziario per Misura delle risorse POR Puglia dedicate al PIT9**

MISURA		Complemento di	Accordo fra
		programmazione	Amministrazioni
		30/03/2005	29/06/2005
3_07	Formazione Superiore	5.868.335	5.868.335
3_11	Inprenditorialità e lavoro non regolare	1.105.359	1.105.359
3_12	Risorse Umane nel settore R&D	1.530.935	1.530.935
3_13	Ricerca e Sviluppo	3.300.000	3.300.000
3_14	Promozione della Partecipazione femminile	2.748.587	2.748.587
4_1	Aiuti al sistema industriale	27.939.600	20.592.000
4_2	Aree industriali e Logistica	8.258.312	8.258.312
4_20	Azioni per le Risorse Umane	2.460.008	2.460.008
6_2	Società dell'informazione + Mktg Terr	6.302.400	6.302.400
6_4	Risorse Umane e Società dell'Informazione	2.099.994	2.099.994
6_5	Legalità e Sicurezza	300.000	-
<b>Risorse Totali</b>		<b>61.913.530</b>	<b>54.265.930</b>

Fonte: CdP POR Puglia 2000-2006 e Allegato G dell'Accordo fra amministrazioni

Se raffrontato con i corrispondenti valori medi dei PIT del Mezzogiorno, il PIT9 si distingue per un'elevata dimensione finanziaria, anche se questa è esclusivamente il risultato di una scelta da parte della regione Puglia di applicare la progettazione PIT a un numero ridotto (10) di ambiti territoriali molto ampi. Infatti in proporzione a popolazione e superficie non si può parlare di un PIT "ricco": il livello di incentivazione misurato in euro per residente dell'area PIT, con 126 euro è più basso dell'equivalente valore medio per il Mezzogiorno<sup>2</sup>.

Vediamo ora in sintesi gli obiettivi che il PIT9 si poneva, partendo dall'idea forza – quella sintesi testuale alla quale il metodo PIT affida il compito di integrare quasi magicamente interventi di diversa natura all'interno di una visione comune – per poi scendere verso gli aspetti più concreti del cambiamento che il progetto voleva promuovere. L'idea forza esprime la visione di far recuperare competitività al sistema manifatturiero su cui l'economia locale si basa, intervenendo su diversi fattori – i servizi alle imprese, il capitale umano e le infrastrutture per l'industria – con un'attenzione per l'ambiente e la legalità. Di fatto, nella proposta di PIT approvata dalla regione, l'idea

<sup>2</sup> Il valore medio delle risorse destinate ai PIT per residente dell'area Mezzogiorno sfiorerebbe i 240 euro. Il dato medio, tuttavia, non è da considerarsi molto significativo per l'estrema variabilità dei territori sia dal punto di vista del numero dei comuni interessati, sia della densità di insediamenti che li caratterizza.

forza si traduce in un paragrafo che richiama più meno tutti i fattori che influiscono sulla competitività delle imprese, giustificando in tal modo un intervento multisettoriale<sup>3</sup>.

Pur non volendo esagerare la sua importanza come in alcuni casi si è fatto, con riguardo all'idea forza è il caso di segnalare una piccola ambiguità interna, solo perché si estende fino agli aspetti più operativi dell'attuazione. Nell'illustrare a voce la strategia del PIT9, alcuni importanti esponenti coinvolti nel processo della sua definizione e approvazione enfatizzano un concetto che nell'idea forza non appare menzionato, anche se nel corposo documento di progetto lo è: la diversificazione della base industriale.

Alcuni osservatori che si sono posti in modo responsabile il problema di utilizzare il PIT come un'occasione di rilancio dell'economia del Sud Salento hanno considerato poco lungimirante porsi come obiettivo primario il rilancio dell'industria tradizionale tessile, dell'abbigliamento e delle calzature (TAC) su cui l'economia locale largamente si basava. Secondo questa visione, nello scenario competitivo del secondo millennio, le produzioni del *Made in Italy*, neppure ipotizzando una loro radicale ristrutturazione in senso innovativo avrebbero realisticamente potuto rappresentare una fonte di occupazione e reddito di uguale importanza rispetto a quella che erano state in passato. Per menzionare la testimonianza più significativa di questo senso, per il responsabile della programmazione della regione Puglia all'epoca dell'approvazione del progetto, il PIT9 aveva come finalità di fondo di installare capacità produttiva in comparti moderni e innovativi, accompagnando così la transizione verso una struttura industriale più diversificata e meno fortemente incentrata su attività a basso valore aggiunto come quelle del TAC<sup>4</sup>.

Il piano degli investimenti approvato rispecchia la strategia integrata condivisa, che si propone di azionare le diverse leve materiali e immateriali che contribuiscono alla competitività del sistema produttivo. Pur avendo subito, nel passaggio dalla versione contenuta nel complemento di programmazione del POR a quella sancita dall'accordo di programma del giugno 2005, una significativa decurtazione nella componente di aiuto alle imprese, il progetto salentino ha mantenuto nell'attuazione una gamma diversificata di interventi piuttosto in linea con gli obiettivi che lo guidano. Nel confronto con agli

---

<sup>3</sup> Il testo integrale dell'idea forza a pag. 88 del Progetto Integrato Territoriale 9 esprime la volontà di “guidare il processo di rilancio del sistema manifatturiero locale al fine di creare le condizioni necessarie per sostenere la competizione nazionale e internazionale con sistemi locali più avanzati. Ciò sarà possibile mettendo in rete le PMI del territorio, creando nuovi margini di competitività fondati sull'innovazione, sulla valorizzazione del capitale umano, sull'efficienza della Pubblica Amministrazione. Il potenziamento della rete logistica e infrastrutturale, la ricerca, l'innovazione tecnologica, la formazione saranno alla base di un processo di sviluppo che, ispirato alla sostenibilità ambientale, conferirà al sistema locale una nuova immagine di efficienza, sicurezza e competitività”.

<sup>4</sup> Non avere reso esplicito l'obiettivo di diversificazione della base produttiva potrebbe non essere stato casuale, ma anzi aver contribuito alla creazione di consenso a livello locale attorno alla proposta di progetto integrato. È plausibile infatti che la promessa di beneficiare le attività economiche già presenti a livello locale, anche se con basse probabilità di sopravvivenza, risulti più popolare della prospettiva di attrarre nell'area outsiders considerati più innovativi.

altri PIT meridionali, il PIT risulta essere relativamente specializzato nel sostegno diretto al settore privato. Anche la macro-tipologia di interventi “immateriali” appare sovradimensionata rispetto alle scelte che hanno caratterizzato la maggior parte degli altri PIT del mezzogiorno (cfr. Tavola II.2). In una parola, il PIT9 è stato cosa ben diversa rispetto al tipico PIT del Mezzogiorno che è rappresentabile a grosse linee come un’operazione di potenziamento delle infrastrutture locali, alla quale i dispositivi di aiuto alle imprese e formazione a regia regionale facevano da corollario non essenziale.

**Tavola II.2 - Riparto delle risorse programmate dal PIT9 fra tre macrotipologie di interventi**

<b>Macrotipologia interventi</b>	<b>Risorse POR Puglia</b>	<b>Valori percentuali</b>	<b>Distribuzione percent. PIT Mezzogiorno</b>
Infrastrutture	8.258.312	15,00	54,00
Interventi Immateriali	20.655.610	38,00	13,00
Aiuti alle Imprese	25.352.008	47,00	27,00
<b>Totale</b>	<b>54.265.930</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

*Fonte:* Sistema di Monitoraggio geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuv

Anche a un esame così preliminare e superficiale delle allocazioni di risorse fra diversi interventi, il PIT9 appare interessante per il ruolo che ha attribuito alla categoria degli interventi immateriali, che nell’esperienza dei PIT del mezzogiorno sono stati minoritari in valore, si sono spesso appiattiti sulla formazione professionale, e sono stati accusati di aver proceduto spesso scollegati dalle altre componenti del progetto. Qui, al contrario, questa categoria ha catturato una posta cospicua delle risorse assegnate al progetto (38 per cento) ha attivato una gamma molto più ampia di operazioni e iniziative come borse di studio, attività di diffusione tecnologica, di promozione dell’internazionalizzazione, progetti formativi che hanno coinvolto Università e istituti professionali, e altri progetti sperimentali che hanno coinvolto le pubbliche amministrazioni. Quanto all’aspetto dell’integrazione con le altre componenti del progetto, è da notare per ora come una parte rilevante delle corrispondenti risorse – circa 16 milioni di euro – sia stata gestita direttamente dall’Ufficio Unico del PIT9, ossia da quello stesso soggetto locale che avrebbe potuto promuovere l’integrazione degli interventi sul territorio. Nel successivo paragrafo III si prendono in esame le realizzazioni delle diverse categorie di interventi a partire dalle infrastrutture di sostegno all’attività industriale.

### III. Realizzazioni

#### III.1 Infrastrutture di sostegno alle attività produttive

Gli interventi di potenziamento delle infrastrutture materiali di livello locale sono stati, come si è anticipato, da un lato minoritari in valore rispetto a quelli di aiuto alle imprese e di servizi, dall'altro fortemente specializzati, in quanto abbastanza strettamente finalizzati a rendere più competitiva l'attività industriale che si svolge sul territorio. Tra gli interventi infrastrutturali del PIT9 si possono distinguere tre categorie di opere. La prima e più numerosa tipologia di progetti è rappresentata dalle opere di infrastrutturazione di aree di insediamento industriale comunali (aree PIP). Il secondo gruppo comprende alcuni centri di servizio comunali da dedicare ad attività didattica o seminariale. Il terzo tipo di interventi comprende un solo investimento di entità più elevata e più ambizioso nel settore del trasporto merci: il potenziamento del polo logistico di secondo livello di Melissano. Per la sua importanza e peculiarità, a quest'ultimo intervento è dedicato un paragrafo separato: il successivo.

Gli interventi del PIT9 volti ad attrezzare aree produttive comunali sono relativamente numerosi e di dimensione unitaria limitata. La misura del POR dedicata a questo genere di interventi era rivolta, salvo eccezioni, al completamento di aree industriali già esistenti o in corso di realizzazione, ma mancanti di alcuni servizi infrastrutturali importanti. Il sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali da cui è estratta la lista riportata nella Tavola III.1 ne individua 17 in 14 comuni. Questi corrispondono esattamente ai 14 interventi identificati dall'accordo di programma Regione-Enti Locali, che in due casi sono state suddivisi in più lotti.

**Tavola III.1 - Interventi di infrastrutture aree produttive e centri servizi: risorse e tempi di avvio**

Comune	Titolo Progetto	Impegno netto	Pagamento netto	Data avvio effettiva	Data conclusione
Alessano	Infrastrutture (opere stradali) in area PIP	204.040	196.218	26-feb-07	9-lug-08
Alessano	Infrastrutture (pubblica illuminazione)	56.545	50.053	26-feb-07	24-apr-08
Alessano	Rete idrica in area PIP	45.625	40.229	26-feb-07	24-apr-08
Alliste	Opere infrastrutturali in area PIP (Viabilità)	187.387	187.057	9-nov-07	19-set-08
Botrugno	Completamento urbanizzazione primaria PIP (Strade)	181.369	179.981	10-apr-07	31-ott-08
Botrugno	Completamento urbanizzazione primaria PIP	134.162	133.357	27-mar-07	20-giu-08
Collepasso	Integrazione opere urbanizzazione primaria	400.000	387.221	14-mag-07	11-apr-08
Cursi	Unione comuni entroterra Idrutino: costruzione strade e marciapiede	246.000	223.521	19-feb-07	30-mar-08
Giuggianello	Completamento area PIP	225.694	221.607	22-mar-07	6-giu-08
Martano	Miglioramento-completamento infrastrutture	298.744	295.383	26-mar-07	7-ago-08
Minervino	Completamento urbanizzazione in zona PIP	348.074	289.167	14-mar-07	18-giu-09
Racale	Completamento Infrastrutture nel PIP (Strade e rete idrica)	318.863	312.287	2-mar-07	9-mar-09
Sanarica	Completamento Infrastrutture area PIP	309.246	307.047	5-mar-07	17-apr-08
Sannicola	Completamento e miglioramento Infrastrutture degli insediamenti PIP	310.048	301.428	2-apr-07	25-ott-08
Specchia	Fognatura nera in zona PIP	278.658	256.537	30-mar-07	12-mag-08
Supersano	Infrastruttura zona PIP	115.364	112.309	27-feb-07	2-mag-07
Taurisano	Costruzione fogna nera e strade	327.996	285.954	2-mar-07	9-feb-08
<b>Totale Infrastrutture aree industriali</b>		<b>3.987.816</b>	<b>3.779.357</b>		
Calimera	Comune di Calimera: Centro servizi	173.076	162.903	19-set-07	-
Cursi	Completamento centro servizi polifunzionali	188.453	188.326	16-lug-07	28-ott-08
Tuglie	Centro servizi polifunzionale- lavori murari	104.074	101.397	26-apr-07	6-giu-08
Tuglie	Centro servizi polifunzionale-forniture	67.086	64.279	10-apr-08	2-lug-08
<b>Totale Centri servizi comunali</b>		<b>532.670</b>	<b>516.906</b>		

Fonte: Sistema di Monitoraggio dei Fondi strutturali, aggiornamento al 30 giugno 2010

L'accordo di programma menzionato destinava a questi 14 interventi individuati circa 4,6 milioni di euro. Gli impegni che risultano dal monitoraggio assommano a un valore più ridotto di circa 650.000 rispetto a quell'allocazione finanziaria originale a causa delle economie realizzate in fase di gara. Queste risorse hanno successivamente consentito di finanziare quattro ulteriori interventi inizialmente non previsti di ammodernamento di infrastrutture di aree industriali localizzati in comuni dell'area che non rientravano fra quelli originariamente beneficiati.

Il sistema di monitoraggio riporta alla data del 30 giugno 2010 un livello della spesa quasi completo, pari al 95 per cento circa delle risorse impegnate. Gli interventi sono stati tutti conclusi e collaudati così come lo sono anche gli ulteriori quattro interventi per un valore di 1, 2 milioni, e non riportati in tabella, finanziati dalle economie realizzate dal primo gruppo di interventi e dalle c.d. "risorse liberate"<sup>5</sup>. La distanza temporale ridotta fra la data di avvio e quella di conclusione dei progetti indica che la filiera amministrativa che lega l'attività operativa dei comuni a quella della regione, nell'attuazione di questa misura di rafforzamento infrastrutturale, ha funzionato in modo efficiente. Il finanziamento di ulteriori interventi nell'ultimo periodo di attuazione del POR, che vanno ben al di là della capienza originaria prevista dal progetto integrato, rappresenta il riconoscimento implicito di questa efficienza da parte della regione.

L'attuazione di questa componente del progetto integrato – l'infrastrutturazione delle aree PIP – è avvenuta relativamente senza intoppi per effetto di un notevole sforzo, anche di tipo collaborativo, fra il comune capofila e i comuni destinatari ultimi dei fondi. Le gare d'appalto sono state tutte aggiudicate con il meccanismo del massimo ribasso a imprese generalmente locali entro la fine del 2006. Pur risultando l'Ufficio Unico del PIT9 essere il beneficiario dei finanziamenti in virtù della delega a esso affidata da ciascun comune, il responsabile del procedimento per ciascun appalto è stato in genere individuato nel responsabile dell'ufficio tecnico del comune in cui i lavori dovevano svolgersi. Questa procedura prosegue nella scia di prassi già usate nella gestione dei piccoli investimenti dei comuni, anche se introduce una funzione di coordinamento e di stimolo da parte dell'ufficio unico del PIT con sede a Casarano.

Anche se la proliferazione di aree industriali comunali non è vista da tutti gli osservatori in modo positivo<sup>6</sup>, una visita effettuata a tre delle aree industriali attrezzate attraverso l'intervento del PIT ha mostrato che questo genere di investimento corrisponde a un

---

<sup>5</sup> Sono così definite le risorse che sono affluite alla regione in seguito alla rendicontazione alla Commissione Europea, nella prima fase della programmazione, di "progetti coerenti". Tali progetti guadagnano alla regione rimborsi che hanno però il vincolo di destinazione di dover finanziare operazioni della stessa natura di quelle previste dalla misura a valere sulla quale sono stati rendicontati progetti coerenti. Nella sola misura dedicata all'infrastrutturazione di aree produttive in provincia di Lecce, i progetti coerenti hanno totalizzato un valore di circa 2,48 milioni di euro e di pari ammontare devono quindi essere considerate le risorse c.d. "liberate".

<sup>6</sup> Tra gli intenti originari del PIT pare che ci fosse il piano di centralizzare la gestione delle aree industriali del territorio all'interno di un'unica organizzazione. Il piano sarebbe stato disatteso.

chiaro bisogno o interesse da parte dei comuni e delle imprese locali. Nelle aree industriali visitate, le opere sembravano essere state completate in modo soddisfacente sotto la stretta supervisione dei tecnici comunali. Gli stessi affermavano che per i lotti resisi disponibili esisteva una domanda da parte delle imprese locali che avrebbe portato alla loro piena occupazione in poco tempo. In effetti, i comuni dell'entroterra salentino visitati (Alessano, Racale, e Sannicola), mostravano tutti una diffusa presenza di attività produttive di piccola e media scala, che spesso vengono svolte in spazi inadatti allo svolgimento di attività manifatturiere e che sono perciò interessate a trasferirsi in capannoni all'interno di aree attrezzate.

In aggiunta è emerso anche che questi investimenti rappresentano per i piccoli comuni dell'area forse l'unica opportunità di avvantaggiarsi dal punto di vista economico della presenza di un tessuto di imprese dinamiche operanti sul proprio territorio, ma da cui altrimenti trarrebbero pochi benefici. Il Comune di Sannicola, ad esempio, che conta seimila anime, facendo leva sugli effetti del finanziamento pubblico per l'infrastrutturazione dell'area, ha potuto rivendere nel 2009 alle imprese i lotti dell'area PIP a un valore al mq circa doppio di quello che aveva pagato l'anno prima nell'espropriare i proprietari dei relativi terreni.

I **centri di servizi comunali** costituiscono una tipologia di investimento ben distinta dalle opere di infrastrutturazione delle aree PIP soprattutto perché, differentemente da quelle, non sono esclusivamente e direttamente serventi l'attività produttiva delle imprese. Il solo progetto di centro servizi che è stato visitato nell'ambito di questa valutazione (Tuglie), fra i tre finanziati dal PIT9, pur essendo stato completato da pochissimo tempo, risultava già funzionale e utilizzato. Esso consiste in un aula multimediale attrezzata con computer, che il comune impiegava per un corso di informatica, e in una sala equipaggiata per videoconferenze. La struttura è ospitata all'interno di un edificio scolastico di proprietà del comune e i lavori di ristrutturazione sono stati svolti con criteri di efficienza e sobrietà. L'equipaggiamento per le videoconferenze appare in una certa misura sovradimensionato rispetto alle esigenze di telecomunicazione di un comune come Tuglie, ma i costi del medesimo apparato, tutto sommato non elevati, e la prospettiva di cedere la possibilità di utilizzarlo alle imprese dell'area, fanno apparire tutto sommato opportuna questa scelta di investimento. Per il suo livello tecnologico, la piccola struttura è fonte di orgoglio per i dirigenti del comune responsabili per l'investimento. Quanto ai costi che saranno necessari per mantenere la struttura, gli esponenti del comune, pur ponendosi il problema, non sono in grado di prospettare oggi una soluzione che renda la sua gestione non onerosa per le finanze comunali.

### **III.2 Polo Logistico di II Livello**

La piattaforma logistica da realizzarsi in agro di Melissano rappresenta l'investimento materiale più ambizioso dal punto di vista della discontinuità che vorrebbe indurre

nell'economia locale, e allo stesso tempo l'infrastruttura dalla più chiara natura di bene pubblico che attraverso il PIT si vorrebbe porre in essere. L'opera materialmente consiste nel potenziare un esistente piazzale di trasbordo merci in uso alle Ferrovie Sud-Est, ma oggi non utilizzato, per farne una piattaforma logistica in grado di servire l'industria locale. I suoi benefici si estenderebbero alle imprese sotto forma di minori costi e aumentate possibilità per il trasporto delle merci che inviano al di fuori della regione, ma anche a tutti i residenti per via della diminuzione nella congestione delle strade locali che il suo utilizzo arrecherebbe, e della riduzione dell'impatto ambientale del trasporto merci. Sfortunatamente però, e forse non a caso, si tratta anche del progetto infrastrutturale del PIT9 che ha incontrato le maggiori difficoltà di realizzazione.

Il progetto, che occupava un posto importante nella proposta di PIT, prevede una spesa pubblica di 2,8 milioni di euro a valere sul POR. Nel progetto incluso nel PIT originario si prevedeva in aggiunta un ulteriore finanziamento privato di entità maggiore rispetto a quello pubblico, di 3,5 milioni. Successivamente, l'entità del cofinanziamento necessario per l'avvio dell'opera fu interpretata in senso più restrittivo come il valore del capitale sociale della società a cui sarebbe stata affidata la gestione della piattaforma logistica, previsto in un milione di euro, che avrebbe dovuto essere versato da diversi soggetti locali pubblici e privati. A oggi detta società non risulta essere stata costituita e il progetto rimane un'opera pubblica interamente finanziata dalla regione, il cui cantiere nel luglio 2009 era aperto, ma non prossimo al completamento dei lavori, e le cui modalità di gestione rimangono da definire.

**Figura III.1 - Polo logistico di Melissano – immagine ad Agosto 2011**



La gara per l'esecuzione dei lavori risulta essere stata aggiudicata a un'associazione temporanea di imprese che comprende un'impresa pugliese per la parte edilizia e di movimento terra, e due imprese calabresi per quella di installazione dei dispositivi di

carico e scarico. L'esecuzione di questi lavori, pertanto, beneficia in modo meno diretto l'economia locale rispetto agli interventi di ammodernamento delle aree industriali comunali. Dei 2,8 milioni risultano essere stati pagati all'impresa concessionaria dell'appalto solo poche migliaia di euro. Anche per il completamento di quest'opera, che sforerà ampiamente i termini ultimi per la rendicontazione del POR alla CE, la regione prevede di far uso delle risorse liberate dall'uso di progetti coerenti.

Forse proprio per la sua proprietà di creare capitale fisso dai potenziali effetti di sviluppo senza però determinare ricadute economiche immediate all'interno dell'area, la maggioranza degli agenti economici locali non percepiscono oggi chiaramente il vantaggio di quest'infrastruttura sul proprio territorio, e perciò non danno il loro contributo a una sua pronta realizzazione. L'ipotesi di affidarne la gestione a una società mista che veda la partecipazione di molti soggetti, contenuta nel progetto di massima, non ha agevolato l'uscita allo scoperto di possibili imprenditori locali che potrebbero essere interessati ad assumersi il rischio e i possibili guadagni associati a questo investimento<sup>7</sup>. Visto lo scarso entusiasmo raccolto a livello locale per questo tipo di assetto, oggi il progettista che ha redatto l'idea progettuale di massima, che è anche il coordinatore tecnico del PIT9, propone di affidare la gestione a due aziende locali che si occupano di trasporto merci su strada, che avrebbero manifestato un certo interesse.

Il progetto incontra maggiori favori fra alcuni *stakeholders* di scala territoriale più ampia come le Ferrovie Sud-Est o Confindustria provinciale. Le Ferrovie Sud-Est vedono questo investimento con favore in quanto crea le condizioni per un possibile aumento delle loro vendite di servizi, senza comportare oneri d'investimento nel potenziamento della rete. Il possibile riavvio di una movimentazione di merci sulla rete delle ferrovie Sud-Est, che si è interrotta a partire dagli anni Ottanta, aumenterebbe il grado di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria esistente, ad esempio attivando il traffico merci nelle ore notturne in cui i binari non vengono utilizzati affatto. Le Sud-Est chiariscono però anche che non sono disposte a (o non sono nelle condizioni economiche per) investire proprie risorse a fronte di una domanda per il servizio che non sono in grado di stimare.

Le stime della domanda potenziale di trasporto merci a livello locale che hanno fatto da supporto alla proposta di progetto di polo logistico, ipotizzano che le merci caricate alla piattaforma di Melissano siano in prevalenza dirette agli scali portuali di Brindisi o Gallipoli dove verrebbero imbarcate verso i porti del Nord Europa. Evidentemente, la probabilità che queste controverse stime si rivelino accurate è funzione da un lato del livello di qualità e affidabilità del servizio ferroviario che verrà assicurato, dall'altro della convinzione con cui le autorità locali porteranno avanti con coerenza la visione di potenziare il traffico ferroviario. La scelta di includere il progetto di ulteriore espansione

---

<sup>7</sup> L'idea progettuale prospettava una ripartizione del capitale della società di gestione fra enti pubblici locali, e soggetti privati fra i quali si includevano anche la Camera di Commercio e l'Università di Lecce. Si pensava che quest'ultima categoria di soggetti potesse sottoscrivere una quota maggioritaria (75 per cento) del capitale.

della piattaforma logistica fra gli investimenti previsti dalla c.d. programmazione di Area Vasta del ciclo 2007-2013, sembra testimoniare almeno in parte questa convinzione. Tuttavia, il problema di individuare un gruppo imprenditoriale privato che si faccia carico di dare operatività alla piattaforma non sembra essersi risolto. Le testimonianze raccolte lasciano intendere che sia improbabile che l'impulso per la costituzione di questa società provenga dal settore privato in assenza di scelte di programmazione dal versante pubblico che offrano garanzie di coerenza e di stabilità delle condizioni in cui quest'attività dovrebbe svolgersi.

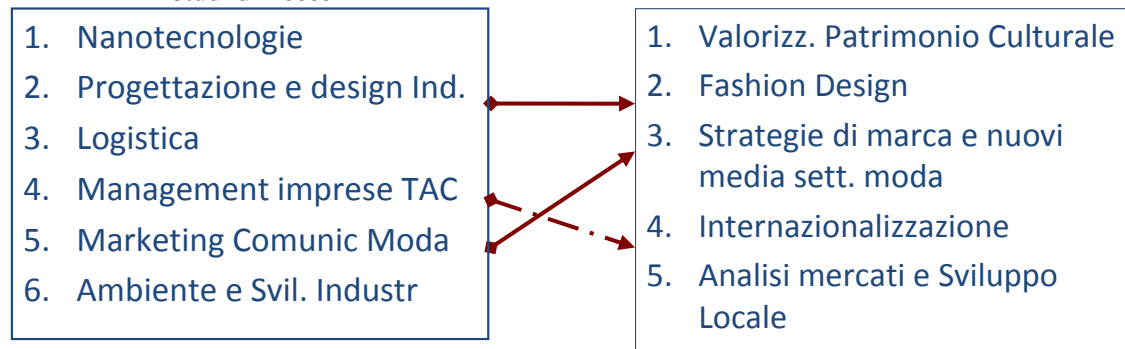
### **III.3 Formazione universitaria**

Iniziamo ora a passare in rassegna gli interventi c.d. "immateriali" del PIT9 da quelli finalizzati al rafforzamento delle risorse umane disponibili a livello locale, che sono stati finanziati nella quasi totalità dal Fondo Sociale Europeo. In quest'ambito il PIT ha investito simultaneamente sul potenziamento sia della domanda che dell'offerta formativa, orientando i suoi interventi in prevalenza verso le fasce più elevate del percorso formativo con l'intenzione dichiarata di creare professionalità d'eccellenza, ma che potessero collegarsi anche alle esigenze del sistema produttivo locale. Il veicolo di finanziamento principale di queste iniziative di formazione è stata la misura 3.7 del POR Puglia, che destinava al PIT9 5,868 milioni di euro. Nel corso dell'attuazione, l'entità delle risorse impegnate da questa misura a favore del PIT9 ha superato questa dotazione di circa un milione di euro, anche se, come si vedrà, ha seguito un percorso di attuazione piuttosto autonomo che solo raramente e quasi fortuitamente ha incrociato sul campo la manovra di sviluppo territoriale del rimanente progetto.

Come previsto dal documento di progetto, il PIT ha finanziato l'Università degli Studi di Lecce per la realizzazione di cinque corsi di *master*, e due *summer school*. Sulle *summer schools* non è stato possibile raccogliere informazioni al di là di qualche traccia sul web e quindi qui non vengono trattate affatto. Le risorse complessivamente assegnate ai *master* risultano essere di 1,355 milioni, che diventano più di 1,700 se alle prime si aggiungono le borse di studio di 3,500 euro l'una destinate a 100 allievi che hanno frequentato quegli stessi *master*. Con riguardo ai contenuti di quest'alta formazione, si rileva una discrepanza fra le materie dei *master* finanziati e quelle che sono state proposte all'interno del PIT approvato. Come emerge dalla Figura III.2, la corrispondenza fra la proposta, che può considerarsi più l'espressione della preferenza di soggetti territoriali, e gli effettivi corsi avviati, probabilmente più espressione di logiche del mondo universitario, è solo parziale. In particolare si rileva la sostituzione dei due corsi a contenuto più spiccatamente scientifico, e l'introduzione in loro vece di argomenti più vicini alle scienze sociali e umane come la valorizzazione dei beni culturali e lo stesso sviluppo locale, non previsti nel documento PIT. L'abbandono delle materie scientifiche fra le tematiche di specializzazione è stato giudicato in modo negativo dal direttore di

Confindustria Lecce, che ritiene che non siano state valorizzate a sufficienza e fatte interagire col territorio le eccellenze scientifiche e ingegneristiche che pure esistono all'interno dell'ateneo Lecce.

**Figura III.2 - Master di secondo livello previsti dal PIT9, e *master* effettuati dall'Università degli Studi di Lecce**



Quanto alle potenziali ricadute a livello territoriale dei corsi, non è facile stimarle. Solo per uno dei *master* effettuati “Strategie di Marca e nuovi media” è stato possibile acquisire un documento di rendicontazione delle attività svolte, da cui risultano anche gli *stages* effettuati e la collocazione lavorativa degli allievi al termine del corso. Da questo si desume che, dei 19 allievi del corso, solo 5 abbiano svolto *stages* all'interno di imprese o istituzioni del territorio PIT9, a cui si aggiungono altri 8 allievi che li hanno svolti in altri comuni della provincia leccese. Trovare aziende che accettassero di accogliere stagisti è stato difficoltoso anche a dire dei direttori dei *master* dedicati ai temi dell'Internazionalizzazione e del Fashion Design. Il direttore di quest'ultimo *master* – che come contenuti appare il più vicino ai settori di specializzazione produttiva dell'area – riguardo ai legami intrattenuti con le imprese locali, ha lamentato la difficoltà di preparare figure professionali di eccellenza per imprese che nella maggior parte dei casi sono stabilimenti produttivi privi di direzione strategica, e i cui dirigenti si possono equiparare a dei “capo reparto”.

Tra le aziende che hanno ospitato stagisti allievi dei *master* ne compare una sola che risulta aver beneficiato degli aiuti all'investimento del PIT, mentre più di un allievo ha svolto il suo *stage* presso lo stesso ufficio unico del PIT9.

Oltre a porre in essere, con i *master*, un'offerta formativa *ad hoc*, il PIT9, sempre attraverso la medesima misura del POR denominata Alta Formazione, mirava a rafforzare la domanda di specializzazione post-laurea proveniente dai giovani del territorio, offrendo loro borse di studio da impiegare per la frequenza di corsi a loro scelta. L'entità delle borse era di 7.500, 15.000, o 25.000 euro a seconda se i corsi che lo studente era stato ammesso a frequentare si svolgessero, rispettivamente, all'interno della stessa regione Puglia, in altra regione italiana, o all'estero. A causa del maggior numero di domande ricevute e di studenti riconosciuti idonei, rispetto alle risorse

stanziare, il settore Formazione professionale della regione ha ritenuto di aggiungere ulteriori 1,815 milioni di euro ai 1,279 originariamente previsti per questo PIT, arrivando così a soddisfare le richieste di 227 studenti. Fra questi, la categoria più numerosa era formata da 139 studenti che hanno ricevuto una borsa per studiare in un'altra regione italiana, mentre 68 sono quelli che l'hanno ricevuta per seguire corsi in Puglia, e solo 20 ne hanno beneficiato per l'estero.

**Tavola III.2 - Attuazione finanziaria della misura 3.7 "Formazione superiore" del POR Puglia 2000-2006 con riferimento al PIT9**

Sottomisura	Numero progetti	Valore progetti	Quota pagata (%)
Master Universitari	5	1.355.222	96*
Borse per quei master	100	350.000	97
Summer schools	2	211250	?
Borse per studi post-laurea	227	3.095.000	83*
Istituti Professionali (3a Area)	189	1.857.053	97
IFTS	2	418.500	93
<b>Totale PIT9</b>	<b>334</b>	<b>7.287.025</b>	

*Note: Le percentuali contrassegnate con asterisco sono calcolate sulla base dei dati riguardanti tutti i PIT, per l'impossibilità all'interno del sistema di monitoraggio di isolare gli interventi (master e Borse) riguardanti il solo PIT9.*

*Fonte: Sistema MONIT, Documento di rendicontazione PIT9, e Assessorato Formazione regione Puglia*

Questa linea di attuazione della misura FSE per la formazione superiore appare da un lato molto importante per le opportunità che offre ai giovani pugliesi, dall'altro poco collegata con la parte rimanente dell'attuazione del PIT. È da notare infatti che il bando (unico) per la concessione di queste borse

- ha riguardato l'intero territorio regionale, prevedendo solo un riparto delle risorse fra i diversi territori PIT,
- non ha previsto nessuna forma di adattamento tematico o settoriale alla strategia di intervento del PIT9
- è stato interamente gestito dal settore formazione professionale della regione senza che ciò richiedesse alcuna interazione con l'Ufficio Unico del PIT

È poi il caso di menzionare, senza potersi addentrare in modo neppure superficiale nella controversa questione, i dubbi che sorgono a molti analisti di politiche di sviluppo regionale, oltre che a chi scrive, sui reali effetti che creano sulle aree arretrate gli incentivi al perseguimento di studi superiori al di fuori dell'area di origine. Il rischio di queste misure è quello di drenare dall'area i giovani più preparati e ambiziosi, che potrebbero contribuire a rilanciarla. Si espongono qui questi dubbi non per manifestare un giudizio di valore su questa politica, che ha molti aspetti meritori, o sull'opportunità di perseguirla, ma per sostenere che essa abbia aspetti difficilmente riconciliabili con la progettazione di sviluppo locale all'interno della quale, nel caso del PIT9, era formalmente collocata.

### III.4 Specializzazione all'interno degli Istituti professionali

La stessa misura del POR che ha investito nei 5 *master* universitari e ha aiutato più di 300 giovani del sud Salento a frequentare corsi di specializzazione post-laurea, ha finanziato lo svolgimento di attività didattiche all'interno degli istituti professionali del territorio del PIT9. La stragrande maggioranza degli interventi hanno finanziato la c.d. Area di Specializzazione degli istituti professionali: quella sezione didattica di 300 ore che gli studenti degli ultimi due anni dedicano a materie di diretto interesse del mondo lavorativo e al tirocinio all'interno di imprese. Nei fatti, i 189 progetti finanziati corrispondono ad altrettante classi del quarto e del quinto anno di questi istituti – quelle che seguono il conseguimento della qualifica professionale – e hanno avuto tutte il medesimo costo di 10.000 euro.

Una visita svolta all'istituto professionale “Bottazzi” di Casarano – la scuola che in occasione dei primi due bandi del 2006 destinati ai PIT ha ottenuto il finanziamento del numero di gran lunga più elevato di progetti (51) rispetto a tutte le altre, ha consentito di comprendere meglio le attività svolte. Le 300 ore della specializzazione si ripartiscono in 180 ore di lezione in classe e 120 di tirocinio presso le imprese. Le materie svolte in classe in genere prevedono 60 ore di preparazione per il conseguimento della ‘patente europea del computer’, educazione ambientale, sicurezza sul lavoro, processi di qualità, e un centinaio di ore circa che sono specifiche dell'indirizzo prescelto. Nelle quinte classi si tiene in genere un modulo sulla comunicazione.

I 10.000 euro servono per la maggioranza a pagare le docenze in classe, che sono retribuite 35 euro l'ora. Le somme rimanenti servono a pagare il pranzo per gli allievi durante il periodo di tirocinio (4 euro al giorno) e coprono poche altre piccole spese. All'istituto professionale di Casarano si è scelto di destinare non più del 30 per cento delle ore d'insegnamento in classe, e perciò delle relative risorse, a personale docente già interno alla scuola.

L'Istituto Bottazzi di Casarano non sembra incontrare le medesime difficoltà denunciate dai docenti della facoltà di Economia di Lecce nel collocare i suoi studenti all'interno di imprese locali per lo svolgimento di *stage* durante il loro biennio di specializzazione. L'istituto ha 141 convenzioni attive con imprese, ma anche con istituzioni locali come ospedali e amministrazioni comunali, che hanno per oggetto gli *stage*. I rapporti con queste imprese richiedono di essere coltivati e monitorati con attenzione, per assicurare che l'allievo sia impegnato all'interno dell'azienda in mansioni per lui istruttive, e che il *tutor* aziendale sia soddisfatto del rendimento del tirocinante. Come parte di questo lavoro costante di relazione con le imprese, il Bottazzi di Casarano negli ultimi anni ha condotto un monitoraggio dello svolgimento dei tirocini estivi che ha comportato la visita della maggioranza delle imprese che accolgono studenti. A seguito di queste visite viene prodotta una relazione scritta che riporta le opinioni di allievi e *tutor* aziendali. La

relazione dell'estate 2008 ha raccolto e sintetizzato informazioni sugli *stage* in corso all'interno di 67 aziende, riportando il grado di soddisfazione di allievi e *tutor* aziendali.

Dopo i bandi del 2006, il POR Puglia ha continuato a finanziare la terza area di specializzazione degli istituti professionali, ma su base provinciale e senza perciò collegare neppure formalmente questo tipo di formazione tecnica con progetti di sviluppo territoriale. Di fatto neppure nei primi due bandi del 2006 relativi alla "terza area", che pure hanno utilizzato gli ambiti territoriali PIT nel riparto delle risorse fra gli istituti e per la formulazione delle graduatorie, risulta che la selezione dei progetti di formazione abbia tenuto conto della funzionalità di questi al piano di sviluppo codificato nel PIT.

I percorsi formativi sono stati quelli proposti autonomamente dagli istituti, in coerenza con la normativa nazionale e regionale sull'istruzione professionale. Tuttavia, nel caso degli istituti professionali, e soprattutto di quelli a indirizzo industriale, chimico, elettronico, ecc., le proposte didattiche risultano essere in modo spontaneo abbastanza allineate con le finalità di rilancio e innovazione del settore industriale portate avanti dal PIT9. Nonostante l'integrazione tra gli interventi relativi alla formazione professionale e gli altri contenuti del PIT sia stata poco cercata a livello regionale, è la scelta stessa di coinvolgere nella politica di formazione del capitale umano istituzioni come le scuole professionali che ha molto senso nel caso di un progetto di sviluppo industriale come il PIT9, per la loro prossimità fisica, ma anche culturale e tecnica, con le imprese<sup>8</sup>.

Nel confronto fra le varie forme di intervento per il rafforzamento del capitale umano previste dal PIT9 e qui brevemente esaminate, i progetti di rafforzamento della qualità dell'insegnamento all'interno degli istituti professionali e dei loro legami con le imprese del territorio, appaiono una forma di intervento relativamente efficace se si considerano variabili quali: il numero complessivo dei giovani interessati, il loro retroterra socio-economico, e le alternative che sarebbero state a loro disposizione in assenza dell'intervento<sup>9</sup>.

Molti dei discorsi fatti con riguardo ai progetti della terza area degli istituti professionali, valgono per gli **IFTS**, i percorsi professionalizzanti di durata da due a quattro semestri, che vengono condotti assieme da istituti professionali, università ed enti privati di formazione. Anche in questo caso il primo bando del 2007 a valere sulla medesima misura Formazione Superiore del FSE, stilò graduatorie per ciascun area PIT, finanziando per l'area PIT9 due progetti di istituti professionali del territorio per un

---

<sup>8</sup> Ciò potrebbe essere stato meno vero per altri PIT pugliesi caratterizzati da un'idea forza differente. Ricordiamo infatti che la misura 3.7 si attuava sostanzialmente in modo analogo in tutti e dieci i PIT della Regione Puglia.

<sup>9</sup> Pur senza ignorare le macroscopiche differenze fra i due tipi di intervento, è il caso di notare che, rispetto alle borse per la frequenza di master universitari, i progetti di specializzazione (3° area) finanziati presso gli istituti professionali hanno riguardato la vita di un numero di studenti dieci volte maggiore, pur costando quasi la metà.

costo totale di quasi 420.000 euro. Successivi bandi del Settore Formazione della Regione Puglia hanno abbandonato questa pratica che rappresentava un segnale di avvicinamento, ancora limitato e prettamente formale, della politica della formazione professionale alla progettazione dello sviluppo locale, riconducendo le procedure di programmazione e selezione degli interventi alle loro logiche usuali.

Questa scelta di accentramento e standardizzazione su scala regionale della politica della formazione professionale non appare giusta dal punto di vista di un territorio come quello del sud Salento in cui si stava contestualmente portando avanti con il PIT9 un intervento consapevole e integrato di riqualificazione degli *asset* competitivi dell'industria locale.

### **III.5 Interventi immateriali a beneficio delle imprese: internazionalizzazione e polo tecnologico**

L'Ufficio unico del PIT9 ha potuto gestire in prima persona le risorse per offrire importanti servizi avanzati alle imprese del territorio. Il principale limite all'efficacia di questi interventi è stato rappresentato dai tempi ristretti che questo ufficio ha avuto a disposizione per dare loro attuazione a causa dei ritardi con cui la regione ha dato avvio alle corrispondenti misure del POR. Il progetto sull'internazionalizzazione presentato dal PIT è stato approvato dalla Regione Puglia a dicembre 2006, ossia ha preso il via quando la programmazione si avvicinava alle scadenze ultime utili per la rendicontazione delle spese, inizialmente fissate per dicembre 2008.

Secondo le indicazioni contenute nel piano regionale per l'internazionalizzazione, il PIT9 avrebbe dovuto selezionare due mercati esteri verso cui indirizzare i propri sforzi di **internazionalizzazione**. I tecnici del PIT9 scelsero, nel menu delle aree possibili, la Russia e gli Stati Uniti, e per ciascuno di questi mercati individuarono con bando competitivo una società specializzata in questo genere di servizi promozionali, a cui affidare la gestione del progetto di internazionalizzazione. Nonostante le gare, che partivano ambedue da una base d'asta di 740.000 euro, fossero state aggiudicate rispettivamente a Luglio e a Novembre 2007, le attività dei relativi progetti avrebbero dovuto concludersi già entro giugno 2008.

L'attività è stata dunque molto intensa e concentrata e ha comportato missioni commerciali e fiere all'estero, nonché visite di delegati commerciali e imprenditori nell'area. Più fruttuoso è stato il progetto di promozione in Russia che ha portato all'apertura di desk commerciali tra le camere di commercio di Lecce e di S.Pietroburgo, all'avvio di scambi di docenti e studenti fra le rispettive università, all'interesse di buyers russi per il sistema moda salentino. I giudizi raccolti fra gli imprenditori e presso l'associazione industriali esprimono apprezzamento per le scelte operate e per l'impegno profuso, ma denunciano anche carenze nell'organizzazione e una pianificazione a corto raggio degli eventi certamente in parte dovuti ai ritmi concitati imposti dai tempi

ristretti. È poi da notare che queste iniziative di apertura dei mercati esteri nascono fin da principio più mirate verso le esigenze delle imprese locali dei settori tradizionali che intendono perseguire strategie di marca, piuttosto che verso i settori di diversificazione da sviluppare nell'area.

Non meno importante, e paragonabile nelle sue finalità, è stata quell'articolata attività rivolta alle imprese di diffusione di tecnologie, di trasferimento di informazioni sulle tendenze di mercato e di audit tecnologici di singole aziende, che va sotto il nome di **Polo Tecnologico**. Come nel caso dell'internazionalizzazione, il Polo ha cercato di mettere a disposizione degli imprenditori locali conoscenze di frontiera e rilevanti per i settori produttivi in cui operano, a cui altrimenti non avrebbero avuto accesso. Analogamente ai servizi di promozione sui mercati esteri, anche questa attività ha avuto il problema di identificare servizi che beneficiassero una pluralità di imprese, ad esempio proponendo all'interno di seminari dimostrativi piattaforme tecnologiche intermedie che potessero avere applicazione in molte sotto-branche del variegato settore manifatturiero locale. Diversamente dall'internazionalizzazione, tuttavia, l'attività del Polo non ha potuto limitarsi a soddisfare i bisogni già percepiti dalle imprese, che per definizione necessitavano di allargare le proprie prospettive a possibilità di sviluppo tecnologico per loro sconosciute. Come i servizi di internazionalizzazione, infine, anche quelli del Polo tecnologico hanno sofferto di un severo vincolo temporale.

Le sue attività sono state portate avanti con forte attenzione per le necessità delle imprese. Il coinvolgimento delle imprese locali è stato ricercato attraverso l'organizzazione di molte attività seminariali riguardanti tematiche trasversali alle imprese come i metodi di gestione della conoscenza, le tecnologie informatiche, le opportunità offerte da incentivi pubblici; nonché attraverso 129 audit tecnologici di singole imprese in otto diversi settori.

La componente considerata più avanzata e qualificante fra le attività del polo è probabilmente il rapporto di *technology foresight* che è stato commissionato alla Fondazione Rosselli con l'obiettivo di individuare sulla base delle competenze territoriali e delle tendenze internazionali, le traiettorie tecnologiche su cui investire per il futuro dell'area PTT. Con riguardo a due settori, il TAC e le Energie Rinnovabili, selezionati anche sulla base delle risultanze del *foresight* generale, è stata richiesto alla Fondazione un'attività di diffusione tecnologica aggiuntiva. Questo investimento diretto nella produzione e diffusione di conoscenza applicabile all'industria commissionato forse alla società italiana più esperta in questo genere di studi, è uno dei pochi esempi di questo genere in Italia e forse l'unico che riguarda direttamente l'industria del *Made in Italy*, ed è perciò sorprendente che sia stato effettuato dalle istituzioni di una realtà provinciale del mezzogiorno distante dalle grandi agglomerazioni urbane. Al di là dei molti eventi divulgativi, questo rapporto ha trovato parziale diffusione al pubblico all'interno dei Quaderni dello Sviluppo Locale, pubblicati dall'ufficio unico del PTT.

Il livello di coinvolgimento delle imprese in queste iniziative è stato a volte inferiore alle aspettative, lasciando alcuni promotori dell'iniziativa insoddisfatti. La stessa sopravvivenza del Polo, che era originariamente inteso dalla regione Puglia come istituzione permanente e non come attività temporanea, è incerta anche a causa della mancanza di una partecipazione economica delle imprese locali al suo sostentamento. La previsione del piano di gestione di sostenersi per il 15 per cento circa con la vendita di servizi ai privati, in sé non azzardata, è ancora lontana dal materializzarsi dalla realtà. Il successo del servizio offerto dal polo, tuttavia, non può essere misurato solo in termini del valore percepito dalle imprese e misurato dalla loro disponibilità attuale a pagare, ma deve prendere in considerazione le competenze create in modo permanente nell'area, l'acquisizione da parte del Polo della fiducia di una parte delle imprese e, più in generale, la diffusione, non solo tra le imprese ma nella società, di una mentalità orientata all'innovazione.

Gli impatti ultimi sull'economia locale dovrebbero quindi misurarsi in termini di competitività delle imprese esistenti e della loro capacità innovativa. Il successivo paragrafo 4, che si cimenta in un'analisi di queste variabili a livello di area PIT, indica che nel corso del periodo di attuazione del progetto, l'economia locale ha mostrato segnali di reazione e rafforzamento soprattutto nel settore manifatturiero. Lo scenario economico-produttivo che si è realizzato è quindi in parte quello auspicato dal PIT anche se non è facile tracciare un legame causale fra l'intervento pubblico e la dinamica del settore imprenditoriale nel suo complesso.

Una parte di questo effetto di difficile misurazione, che passa attraverso la costruzione di capitale umano che rimane al servizio del territorio, è un sotto-prodotto dello stesso impiego di mano d'opera da parte delle strutture amministrative e tecniche di cui il PIT9 si è dotato. Se ne accenna nel prossimo paragrafo.

### **III.6 Altri interventi immateriali e gestione dell'Ufficio unico**

Una considerazione generale che riguarda gli interventi immateriali, che spesso è nel retropensiero di molti osservatori, è che essi si prestano più di altri ad annidare sprechi e inefficienze. Questo tipo di interventi, non lasciando alla loro conclusione un risultato fisico che rimane in eredità alla collettività, si presterebbero maggiormente di altri a impieghi inefficienti o inappropriati delle risorse. Nel caso del PIT9 questo sospetto è smentito dalla piena tracciabilità delle spese e da un'attività di rendicontazione piuttosto trasparente da cui si comprende come le somme impiegate abbiano rappresentato a tutti gli effetti degli investimenti nella costruzione di *asset* duraturi dell'area. È anche da notare però che i progetti a carattere prevalentemente immateriale, costituendo insieme alle infrastrutture locali le principali risorse gestite direttamente dal PIT9, hanno alimentato, per la quota assegnata a spese generali e progettazione, il funzionamento del suo ufficio unico.

Per coprire i costi di questo ufficio, che il comune di Casarano ospita in uno stabile di sua proprietà, il PIT ha riscosso dai Comuni che ne fanno parte solo le prime due annualità delle somme da essi dovute in base al piano di gestione<sup>10</sup> approvato per il 2005-2009. Quella somma iniziale di circa un milione di euro è stata poi gestita come un fondo di rotazione che si è alimentato a valere sui progetti successivamente approvati. L'attuazione di alcuni di questi progetti – tutti a carattere immateriale – è stata affidata dal PIT alla società *in house* Area Sistema Casarano che ha potuto così mettere a disposizione una parte del personale che è stato impiegato nell'ufficio unico. La dirigente responsabile del PIT9, interpretando a pieno il suo ruolo di PIT manager, misura l'efficienza e l'efficacia dell'operato dell'ufficio che dirige limitatamente ai progetti che ha avuto la responsabilità di amministrare. È pertanto sul valore di questi progetti – di 16 milioni circa – che ha reperito le risorse per assicurare la funzionalità dell'ufficio, da cui dipende una gestione corretta ed efficiente degli investimenti del PIT.

Oltre all'internazionalizzazione e al Polo Tecnologico, questi interventi immateriali comprendono misure di modernizzazione e informatizzazione degli enti locali, e progetti speciali riguardanti l'informatica, tutti finanziati a valere sulla misura 6.2 del POR “Società dell'informazione”. Fra questi c'è un pacchetto di interventi di aggiornamento tecnologico – *hardware e software* – degli enti locali che ha beneficiato 49 comuni. È da notare che l'attuazione di questo intervento è stata affidata in larga parte a Mediatica, la stessa impresa che ha avuto accesso alle agevolazioni del PIA, selezionata tramite gara. Ci sono interventi di messa in rete degli enti locali e di loro servizi, fra cui la riproposizione dello Sportello Unico in versione allargata. Detto sportello telematico, però, attualmente funziona in modalità digitale solo per la gestione delle pratiche edilizie. Di un certo interesse più per gli aspetti sperimentali e dimostrativi che per i risultati effettivi raggiunti, è un progetto speciale denominato BASIN che mira a gestire attraverso una rete informatica una sorta di mercato dei rifiuti industriali, finalizzato al loro riuso. Il progetto nasce da uno studio dell'università di Lecce e riguardava originariamente gli scarti dell'industria dei pellami, ma è stato successivamente applicato all'intero ciclo di vita dei rifiuti, e viene riproposto in una versione aggiornata nella programmazione 2007-2013.

Nell'informatica il PIT9 appare dotato di forti competenze, anche perché si giova dell'esperienza ormai di alcuni anni che la società Area Sistema ha maturato prima con l'attivazione dello sportello unico per le attività produttive nel 2002, e poi come gestore del locale Centro Servizi Territoriale (finanziato a parte da APQ e POR insieme). La società consortile “Area Sistema Casarano e comuni associati” in questo marca la sua differenza rispetto alla più ampia aggregazione del PIT9, di cui rappresenta il cuore più antico fatto di 19 comuni, che si erano associati nel lontano 1999 per cercare risposte

---

<sup>10</sup> Il piano finanziario di gestione dell'ufficio del PIT approvato nell'accordo fra Comuni e Regione prevedeva che esso venisse finanziato dai comuni in una misura proporzionale per l'80 per cento alla popolazione, e per il 20 al numero di unità locali presenti nel comune.

alla crisi economica che li aveva colpiti in quell'epoca. Area Sistema mostra un certo grado di autonomia dall'ufficio unico del progetto integrato, pur avendo ricevuto importanti commesse nel settore della società dell'informazione nell'ambito del programma di investimenti del PIT9.

La semplice efficacia comunicativa del sito web del PIT9 e la trasparenza con cui condivide documenti e informazioni testimoniano le capacità tecniche e comunicative assieme che connotano lo staff tecnico di Area Sistema. Tuttavia, alcune forme di investimento in quest'ambito come quelle nell'informatizzazione dei servizi dei comuni, non producono i risultati sperati. Ciò potrebbe essere il risultato di un'ambigua interpretazione della nozione di investimento in una "rete", che, per poter effettivamente attivare quegli scambi che beneficerebbero i soggetti che vi partecipano, non può essere ridotta alla nozione tecnica di collegamento di macchine fra loro. Questo investimento ha natura prima di tutto sociale e relazionale, per produrre il suo dividendo, deve procedere parallelamente su più piani, tecnico, politico e amministrativo.

### **III.7 Incentivi agli investimenti delle imprese**

La leva centrale e più diretta per il rilancio dell'economia del sud Salento a disposizione del PIT9 erano gli incentivi finalizzati a stimolare investimenti innovativi sul territorio sia da parte di imprese già operanti in loco, che provenienti da fuori. Il dispositivo regionale votato a questo fine era denominato Programmi Integrati di Agevolazioni (PIA). In estrema sintesi, il PIA prevedeva che in un'unica decisione di finanziamento venissero aggiudicati a un'impresa un pacchetto di incentivi alla ricerca industriale, all'ampliamento della base produttiva, alla formazione aziendale e all'occupazione, il cui mix era ogni volta differente in quanto adattato al piano di investimento proposto. Con il chiaro intento di favorire la crescita delle dimensioni delle imprese operanti sul territorio e le aggregazioni, lo strumento era concepito per le medie imprese o per i consorzi comprendenti almeno una media impresa.

La dotazione di questo strumento era di gran lunga la più cospicua fra le linee di finanziamento a disposizione per finanziare gli investimenti dal PIT9: le sole misure 4.1 (Aiuti al sistema industriale) e 3.13 (R & S) vi contribuivano per 23,229 milioni di euro. Anche la misura 4.20 dedicata alla formazione in azienda, come riportato in Tavola II.1, era previsto che vi facesse confluire 2,460 milioni per il solo PIT9, anche se poi gli effettivi contributi che ha accordato alle imprese sono stati di molto inferiori (312.232)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La procedura adottata dalla misura 4.20 per il finanziamento dei corsi di formazione aziendale è esemplificativa del grado di autonomia mantenuto dal settore formazione professionale della regione nell'attuazione delle misure di Fondo Sociale Europeo, rispetto alle misure del FESR, di competenza del settore industria. Praticamente la misura ha sottoposto a una nuova istruttoria i progetti di formazione pervenuti dalle imprese finanziate dal PIA, sottoponendoli di fatto a un doppio processo di selezione. La tensione verso l'integrazione all'interno del PIA, come quella fra gli interventi previsti all'interno dello

Il procedimento di valutazione e selezione delle iniziative da agevolare è stato piuttosto laborioso, prevedendo diverse fasi successive di valutazione tecnica e di assunzione di responsabilità amministrativa. Nel complesso lo strumento ha mostrato i punti di forza e di debolezza degli strumenti di incentivazione a carattere negoziale, che richiedono alle imprese interessate all'incentivo di intrattenere con lo stato un'interlocuzione intensa e protratta nel tempo.

I requisiti molto esigenti del PIA e il *favor* per le aziende che si presentavano in forma consorziata o di dimensioni già significative, hanno fatto sì che in risposta all'avviso pubblico del novembre 2005 siano pervenute un numero piuttosto ristretto di manifestazioni di interesse a investire. Sulla base di queste manifestazioni di interesse corredate da un progetto di massima, il settore industria della regione, coadiuvato per la valutazione dalle strutture tecniche di Arti Puglia e Puglia Sviluppo rispettivamente per l'esame delle componenti di ricerca e di ampliamento della base produttiva dei progetti, nel settembre 2006 ha ammesso alla presentazione di un progetto analitico, dando di fatto accesso all'agevolazione, 13 imprese o consorzi, a fronte dei 17 che avevano presentato richiesta.

La selezione tuttavia, nei fatti non è finita qui. Dei tredici progetti di massima, tre progetti presentati da aziende consorziate sono venuti meno nella fase attuativa in quanto non hanno presentato il progetto analitico loro richiesto, mentre ulteriori quattro consorzi, pur avendo presentato detta documentazione, si sono poi tirati indietro al momento di sottoscrivere il disciplinare per la concessione delle agevolazioni.

Il risultato finale di questa selezione prima amministrativa e poi spontanea, è che solo sei dei progetti finanziati dal PIA hanno effettivamente generato degli investimenti sul territorio. A questi progetti corrispondono però un numero maggiore di imprese, a causa del raggruppamento di alcune imprese in consorzi. Escludendo gli investimenti effettuati dalle sovra-strutture consortili che, come diremo in seguito, sono di scarso interesse, si contano 13 investimenti di imprese indipendenti, che hanno attivato più di 14 milioni di euro di agevolazioni (cfr. Tavola III.3). Si può stimare che attraverso queste agevolazioni, il PIA abbia indotto o agevolato nel territorio del PIT9 l'investimento complessivo di più di 33 milioni di euro comprendendo sia l'ampliamento della base produttiva che la ricerca e sviluppo tecnologico.

---

stesso PIT, non è riuscita a sopravanzare le forze che giocano in favore della separazione gestionale e attuativa lungo le linee settoriali.

**Tavola III.3 - Entità delle agevolazioni accordate alle imprese finanziate dal PIA/PIT9 e loro finalità**

Misure utilizzate	Valore agevolazioni concesse	Valori percentuali
Trasferimento tecnologico - mis. 3.13	-	0
Ricerca industriale e sviluppo precompetitivo - mis. 3.13	4.907.338	35
Ampliamento della base produttiva - mis. 4.1 azione c	8.206.503	58
Acquisizione di servizi reali - mis. 4.1 azione a	596.353	4
Formazione specifica - mis.4.20 azione c	175.275	1
Aiuti all'occupazione - mis.3.11 azione c	245.167	2
<b>Totale</b>	<b>14.130.635</b>	<b>100</b>

Fonte: Puglia Sviluppo

Il dato che emerge in modo più immediato è quindi quello di una riuscita solo parziale degli ambiziosi intenti di trasformazione della struttura produttiva locale che il PIT9 si proponeva attraverso lo strumento del PIA. È il caso di chiarire fin d'ora, però, che il mancato avvio degli investimenti da parte di alcune imprese ammesse alla presentazione dei progetti analitici non corrisponde a uno spreco di risorse pubbliche, ma costituisce un risparmio di somme il cui uso era condizionato al rispetto di regole esigenti, e che sono rientrate nella disponibilità delle finanze regionali per l'impossibilità di trovare opportunità di investimento che soddisfacessero quelle regole.

La visita a sei delle aziende finanziate dallo strumento PIA e che hanno effettivamente investito nel territorio del PIT9 ha consentito di conoscere meglio alcune delle realtà più innovative a cui il PIT è riuscito a dare la luce, e a comprendere anche alcune delle difficoltà connesse all'insediamento di nuove attività produttive. Tra le eccellenze va sicuramente collocato l'investimento della società *Sparkle*, con cui alcuni ricercatori biomedici marchigiani hanno avviato la sperimentazione di radio farmaci che hanno applicazione nella diagnosi e nella cura di alcuni tumori. L'ingente investimento ha creato un impianto sotterraneo – il ciclotrone – in cui sia alcuni radio farmaci che sono allo studio vengono sperimentati e testati, sia altri già in commercio verranno prodotti. L'azienda ad aprile 2010 impiegava 15 dipendenti di cui 12 laureati nonostante non avesse ancora ricevuto l'autorizzazione da ministero della Sanità (attesa per giugno) per avviare la produzione vendibile alle aziende sanitarie.

Altri investimenti di valore, e rispondenti ai criteri di innovatività che animavano la strategia del PIT, sono quelli della Memar, e di Mediatica. La prima è l'unica filiale meridionale di un'azienda nazionale pluri-localizzata che si occupa di gestione di archivi per conto di altre imprese, soprattutto attraverso la digitalizzazione e il trattamento di documenti cartacei. Ha tra i suoi clienti importanti gruppi bancari e il suo investimento in Salento risponde alla necessità di reperire nuovi spazi in vista di un'ulteriore espansione del volume d'affari. Memar, infatti, acquisisce documenti originali in forma cartacea che poi digitalizza, custodisce, e reperisce in formato cartaceo o digitale, secondo le necessità dei clienti. Il suo stabilimento, pertanto, consta di un enorme

capannone-archivio, oggi solo in piccola parte occupato da documenti, e di uffici dedicati all'attività di scannerizzazione e classificazione dei documenti, e all'attività di ricerca. Il centro di ricerca della Memar ha portato avanti progetti di ricerca agevolati che hanno avuto come risultati un prototipo di scanner tridimensionale, e due prodotti software che il team locale di Memar è intenzionato a vendere. Il centro di ricerca salentino è l'unico dell'azienda, gode di una certa autonomia rispetto al *core business* aziendale, e va pertanto interpretato come lo sforzo della Memar di sviluppare nuovi servizi vendibili. Allo stesso tempo l'investimento in ricerca ha evidente carattere di addizionalità, ossia è stato fortemente indotto dalle opportunità offerte dagli incentivi.

Come Memar, anche Mediatica offre servizi ad alta intensità di informatica ad aziende e istituzioni pubbliche. A questi clienti l'impresa garantisce la funzionalità e la sicurezza delle rispettive reti informatiche con un monitoraggio continuo e un servizio di *troubleshooting* in remoto sempre attivo. Pur mantenendo sedi a Milano e a Roma, e in altre città d'Italia dove già operava, grazie all'incentivo l'azienda ha localizzato la grande maggioranza di quest'attività di servizio nel capannone realizzato a Sannicola, nell'area PIP ampliata e infrastrutturata con l'intervento dello stesso PIT9. Qui giovani informatici salentini monitorano 24 ore al giorno su grandi schermi lo stato delle reti informatiche delle aziende clienti, pronti a intervenire in caso riscontrino anomalie o ricevano richieste di assistenza.

Le tre imprese citate hanno in comune il fatto di impiegare in prevalenza una mano d'opera giovane, di origine locale, ma allo stesso tempo fortemente specializzata. Esse hanno creato delle possibilità di impiego aggiuntive sul territorio per giovani laureati. In particolare le due aziende del ramo informatico offrono uno sbocco occupazionale consono alla loro preparazione per i programmatori laureati al dipartimento di ingegneria informatica dell'Università di Lecce, che è un centro di competenza riconosciuto nel settore. I tre investimenti rispondono chiaramente all'obiettivo implicito del PIT9 di diversificare la base produttiva locale, diminuendo la sua dipendenza dall'industria tradizionale *Made in Italy*.

Le altre tre aziende visitate sono il frutto di investimenti di ampliamento o diversificazione effettuati da imprenditori autoctoni e già operanti sul territorio. Non a caso si tratta di attività manifatturiere che sfornano prodotti più tradizionali, o che rappresentano evoluzioni di produzioni tradizionali: rispettivamente vasche da bagno e piscine idromassaggio, mobili specializzati per cliniche e ospedali, e capi di abbigliamento in maglieria femminili.

A prescindere dalle condizioni economiche più o meno floride in cui si trovano, le aziende visitate tutte lamentano il ritardo dei pagamenti da parte della regione per investimenti da parte loro già conclusi, e già collaudati da parte degli organi di controllo. Al di là del rituale che spinge a denunciare l'inefficienza e la burocrazia degli enti pubblici anche imprenditori che, in ultima analisi, traggono significativi benefici dalle relazioni che hanno instaurato con

lo stato, in questo caso tali rimostranze appaiono giustificate. A più di due anni dalla conclusione del ciclo di programmazione 2000-2006 molte aziende erano ancora in attesa di un quota pari o superiore alla metà delle somme loro dovute, e questo ritardo inatteso sta comportando per loro un costo economico rilevante.

La mancata visita di tutte le imprese che hanno effettivamente investito non consente un raffronto complessivo dei risultati raggiunti con agli obiettivi fissati dal PIT. Se la selezione delle imprese visitate, che è stata guidata dal criterio della significatività dell'investimento oltre che da quello della rappresentatività rispetto al totale, nonché condizionata dai limiti del tempo disponibile, non consente di dire una parola definitiva sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi fissati, consente però di formulare alcuni ragionamenti generali sull'efficacia di questa componente di incentivo diretto agli investimenti aziendali.

**Tavola III.4 - Investimenti e occupazione nelle 13 imprese finanziate**

CONSORZI	IMPRESE	OGGETTO E SETTORE DELL'INVESTIMENTO	Agevolazioni totali accordate	Occupazione preesistente	Occupazione aggiuntiva prevista	Occupazione totale prevista	Occupazione riscontrata
Consorzio tessile salentino	MEDIATICA SpA	Gestione in remoto della sicurezza e funzionalità di reti informatiche aziendali	420.250	0	6	6	13
	C. DE PREZZO MODE	Abbigliamento marchio proprio e servizio produzione su misura	520.669	0	40	40	
	IBIM Srl	Abbigliamento: collezione e marchio proprio	245.313	11	3	14	
	LINEA BLU Srl	Abbigliamento trattamenti di finitura industriali e campionario a marchio proprio	186.782	19	3	22	
	ROTUNDO SALVATORE	Abbigliamento campionario taglie forti donna	171.016	5	8	13	20
	MEMAR MONTEASSEGNI SpA	Digitalizzazione e gestione archivi cartacei per aziende e istituzioni	1.819.043	77*	11	88*	20
Consorzio Radion	ISE-INGEGNERIA DEI SISTEMI ELETTRONICI Srl	Tomografo veterinario animal scanner	415.938	25	3	28	
	REALTA' VIRTUALE	Sistemi software per l'industria farmaceutica	61.193	5	1	6	
	SPARKLE Srl	Produzione radiofarmaci già presenti in farmacopea e sperimentazione nuovi	4.930.277	0	12	12	15
	STIMA Srl	Produzione rampa di collegamento per la produzione di radiofarmaci Sparkle	67.019	60	1	61	
Consorzio Italian Wellness	ACQUALIFE Srl	Produzione vasche da bagno e piscine idromassaggio	1.156.322	24	3	27	30
	CASALUCCI GIULIANO Srl	Produzione mobili e arredamento per residenze sanitarie e di cura	870.871	2	10	12	0
	TANDOI F. E A. FRATELLI Srl	Produzione di paste alimentari e prototipazione di un dispositivo automatico di distribuzione	3.265.943	54	2	56	

*Note:* \*Il dato è riferito all'azienda nel suo complesso e non può pertanto essere posto in raffronto a quello effettivo riscontrato nel solo stabilimento salentino

*Fonte:* Puglia Sviluppo e indagine diretta

Quanto al grado di raggiungimento degli obiettivi produttivi e occupazionali, il dato che emerge è che le imprese visitate hanno tutte tranne una superato significativamente l'obiettivo occupazionale dichiarato. Alcune imprese, fra cui quella che attraversava alcune difficoltà, proprio nel periodo in cui si sono svolte le visite stavano affrontando per la prima volta la sfida del mercato con un prodotto nuovo. Pertanto, il risultato occupazionale e produttivo in tutti i casi, anche in quelli positivi, va visto come

interlocutorio. Laddove l'incentivo abbia contribuito a generare investimenti innovativi, e perciò rischiosi, c'è da attendersi, dopo la fase di avvio, come risultato di medio periodo dell'intervento, o l'ulteriore sviluppo produttivo e dimensionale, o la chiusura del ramo d'azienda. Per questo, il risultato complessivo della manovra di promozione dell'innovazione del PIT9, per ora inferiore alle aspettative anche se non negativo, sarà in larga misura funzione della percentuale di sopravvivenza delle aziende agevolate.

Per quanto attiene alla costituzione di consorzi il risultato è nella sostanza nullo. È da notare che la nascita di consorzi e aggregazioni di imprese era incentivata dal PIA attraverso il meccanismo per cui le proposte presentate da consorzi ricevevano un punteggio aggiuntivo ai fini della valutazione. Forse non è un caso che tutte le manifestazioni d'interesse ammesse dal PIA alla fase successiva ma che poi non hanno dato seguito all'investimento, riguardassero consorzi. I consorzi delle imprese che hanno effettivamente investito con l'ausilio delle risorse del PIT9 hanno avuto carattere solo strumentale, ed esistono solo sulla carta. In uno dei tre casi, il consorzio ha costituito il veicolo per l'accesso ai finanziamenti per una sola azienda che era fortemente motivata a investire. A essa, le altre hanno fatto da utile contorno utilizzando quest'occasione per ottenere per sé parziali finanziamenti per piccoli investimenti programmati. Gli altri due consorzi si possono considerare aggregazioni temporanee di scopo, il cui lo scopo comune, però, l'accesso a finanziamenti pubblici, non è fra quelli che il PIA avrebbe voluto indurre le imprese a individuare. È da notare che il risultato riguardante i consorzi non influenza la valutazione del PIT9, che non aveva tra gli obiettivi suoi specifici la creazione di aggregazioni di imprese e consorzi, ma offre prime ipotesi di lavoro a chi intendesse intraprendere la valutazione del PIA regionale.

Nonostante la loro selezione sia stata effettuata a livello dell'amministrazione regionale, gli investimenti delle imprese non sono del tutto scollegati dalle rimanenti iniziative del PIT9 di sostegno al settore privato. Pur essendo questo coordinamento piuttosto labile, è difficile immaginare che potesse essere maggiore nell'attuale assetto di *governance* in cui all'Ufficio Unico del PIT non è assegnata alcuna responsabilità nella fase attuativa del PIA. Quel minimo di integrazione fra le diverse categorie di progetti – infrastrutturali di servizi e di investimento di imprese – è assicurato dalla presenza di figure di collegamento fra amministrazione locale e settore privato quali soprattutto il coordinatore tecnico del PIT9, che ha svolto anche la funzione di progettista di alcune delle iniziative imprenditoriali che hanno avuto accesso alle agevolazioni PIA. Se ne desume che il suo ruolo sia stato importante nella fase di animazione iniziale dello strumento PIA/PIT e di divulgazione fra le imprese di informazioni circa le opportunità che esso offriva. Al di là dei singoli, ciò che ha consentito di evitare che l'investimento delle imprese avvenisse in totale isolamento dalle importanti manovre di investimento che l'Ufficio unico del PIT9 portava avanti, è la sensibilità della classe dirigente locale per i problemi dell'impresa, frutto della stessa motivazione originaria del Progetto

Integrato Sud-Salentino, che nasce proprio come risposta a una crisi economica e occupazionale locale.

Il più modesto livello di integrazione riscontrato fra gli investimenti delle imprese agevolate e gli altri interventi del PIT9 consiste nel fatto che l'ufficio unico ha cercato di coinvolgerle nelle iniziative immateriali di sostegno all'economia locale come il Polo Tecnologico e le azioni di promozione dell'internazionalizzazione. Gli imprenditori che sono risultati informati dell'esistenza di queste opportunità e dell'offerta di questi servizi reali, come c'è da aspettarsi vista la diversità delle esigenze percepite e dei fattori chiave di successo competitivo nei diversi settori di appartenenza, non sempre hanno manifestato interesse a parteciparvi. Un altro collegamento lo si vede con gli interventi per informatizzazione degli enti locali gestiti dal PIT9, in parte appaltati a Mediatica, una delle imprese informatiche beneficiarie del PIA e che originariamente aveva scarsi legami con l'economia locale.

In complesso, la componente di incentivazione del PIT9 ha attivato molti meno investimenti di quanto il progetto si proponeva. La recessione economica che ha caratterizzato gli anni in cui questi investimenti avrebbero dovuto avere luogo, può essere stata in parte responsabile di questo. Tuttavia, come si vedrà nel paragrafo seguente le principali variabili economiche e produttive si sono mosse, probabilmente con un contributo limitato da parte del progetto, nella stessa direzione di quella che il PIT auspicava.

#### IV. Misure quantitative di impatto economico e sociale

Cogliere gli effetti dell'investimento attivato dal PIT9 a partire dai dati socio-economici del territorio del Sud Salento non è affare semplice per diversi motivi. In primo luogo perché non è affatto facile accertare se e in che misura le tendenze che si possono rilevare nelle variabili socio-economiche di livello territoriale sono riconducibili agli effetti dell'investimento del PIT. In secondo luogo perché è necessario prendere in considerazione la dimensione relativa dell'investimento PIT in rapporto alla spesa pubblica complessiva per investimenti dell'area. Perché un effetto positivo sia percettibile è necessario che l'entità delle risorse mobilitate dal PIT nel periodo considerato sia significativa in rapporto a quelle altrimenti investite dai vari livelli dell'amministrazione pubblica con altre modalità. Conoscere queste dimensioni relative è comunque utile a generare delle aspettative realistiche circa gli effetti economici e sociali che un progetto integrato come questo può ingenerare a livello d'area. A causa dell'indisponibilità di dati sugli investimenti pubblici su scala comunale, tuttavia, non è possibile in questo caso effettuare un calcolo accurato di questa quota, ma solamente stimare degli ordini di grandezza relativi, avvantaggiandosi della maggiore tracciabilità delle risorse dei programmi comunitari.

Il PIT9, come si è visto sopra, ha messo a disposizione del territorio 54 milioni di euro circa. L'entità di queste risorse può essere innanzitutto posta in raffronto con quella dei finanziamenti del POR Puglia 2000-2006 destinati a progetti d'investimento negli stessi territori, che è pari a circa 600,5 milioni<sup>12</sup>. Ossia il PIT mobilita risorse sul territorio di riferimento pari al 9 per cento del valore di quelle del POR (di cui sono parte). Sulla più ampia scala territoriale regionale, la spesa complessiva di investimento per lo sviluppo sostenuta dalla PA in Puglia nel periodo di attuazione del PIT è stimata dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali pari a 19,8 miliardi di euro circa per il periodo 2001-2007. Il POR Puglia nel suo complesso ha investito in quel periodo nella regione 4 miliardi e 155 milioni di euro<sup>13</sup> ossia intorno al 20 per cento della complessiva "spesa connessa allo sviluppo" sostenuta dalla Pubblica Amministrazione.

Se ipotizziamo, con un certo necessario grado di azzardo, che questa percentuale così calcolata per la regione Puglia si mantenga invariante anche a livello di area PIT, e che valga per i finanziamenti allo stesso modo che per le risorse effettivamente spese (sulla

---

<sup>12</sup> Questo dato è estratto dal sistema di monitoraggio dei fondi strutturali MONIT da cui è ottenuto aggregando il valore dei progetti localizzati in uno dei comuni del PIT9. Come valore dei progetti è stato utilizzato il campo "Quota Ammessa", che corrisponde al valore di ciascun progetto ammesso a finanziamento indipendentemente dal fatto che esso sia stato oggetto di un impegno giuridicamente vincolante per la pubblica amministrazione.

<sup>13</sup> Il valore della spesa del POR Puglia è quello complessivo registrato al 30 giugno 2009 al netto dei progetti c.d. "coerenti", che erano già coperti da altre fonti di finanziamento e che vengono contabilizzati fra le spese del POR pur non contribuendo all'attivazione di investimenti aggiuntivi a quelli che sarebbero stati altrimenti realizzati. Il periodo di riferimento che è stato adottato per la spesa pubblica complessiva calcolata dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali è il settennio 2001-2007 in cui ci si può aspettare che effettivamente avvengano sul territorio la maggioranza degli investimenti del POR 2000-2006. .

base delle quali è calcolata la percentuale del 20 per cento), si può stimare che i 54,26 milioni di euro di finanziamento del PIT9 rappresentino solo l'1,89 per cento circa della più ampia spesa (di aggregato confrontabile), sostenuta da enti pubblici ai vari livelli nell'area del PIT9<sup>14</sup>. Questa quota percentuale appare bassa ma non del tutto trascurabile e perciò autorizza ad aspettarsi che qualche effetto dell'intervento del PIT sia riscontrabile nei dati socio-economici di livello territoriale. La sola dimensione quantitativa degli investimenti del PIT, inoltre, potrebbe indurci a sottostimare l'effetto qualificante sulle scelte dell'amministrazione pubblica regionale e locale, che potrebbe derivare dalla forte rilevanza e visibilità di questo progetto che, rispetto ad altre modalità di intervento pubblico, risulta essere maggiormente visibile nella sfera pubblica, e più chiaramente pianificato e condiviso fra istituzioni e cittadini.

La possibilità di individuare impatti attraverso l'analisi di dati di fonte secondaria è fortemente limitata, oltre che dalla loro scarsa disponibilità a livello comunale di cui si è detto, dalla sostanziale impossibilità di individuare termini di confronto territoriali che consentano di basare giudizi valutativi sull'osservazione delle tendenze riscontrate nel territorio del Sud Salento, configurando, a livello speculativo, scenari controfattuali in cui l'investimento del PIT non sarebbe avvenuto. In questo paragrafo si guarderà alle tendenze demografiche, alla dinamica recente di impieghi e depositi bancari, al valore aggiunto per addetto nel settore manifatturiero, e alle dimensioni assolute e relative del comparto *Made in Italy*. Nell'appendice, inoltre, viene presentata un'analisi dei comportamenti di voto alle elezioni comunali indette nel periodo di attuazione del PIT, che qui vengono interpretati come misura del gradimento politico riscosso dal progetto, o del capitale di consenso accumulato dai sindaci in carica. L'analisi della dinamica delle variabili socio-economiche nel periodo di attuazione del PIT e immediatamente successivo, dal 2005 al dato più recente disponibile, rappresenta un tentativo di misurare i fenomeni sui cui il PIT9 nei suoi obiettivi dichiarava di voler incidere. Il contributo di quest'analisi alla valutazione del PIT9 va inteso perciò più come la verifica del grado di

---

<sup>14</sup> La percentuale emerge come risultato del rapporto fra la dotazione del PIT9 (DPIT) e una stima del finanziamento della PA in senso stretto a progetti di investimento pubblico nell'area PIT9 (SSvilPIT). La dotazione di risorse del PIT9 (numeratore) è quella assegnata a questo progetto dalla regione Puglia in virtù dell'accordo di programma Regione-Enti Locali del giugno 2005. Come denominatore di questo rapporto si è adottato la nozione di "Spesa connessa allo sviluppo" prevista dal sistema dei Conti Pubblici territoriali, che, comprendendo la spesa per investimenti in conto capitale con l'aggiunta della formazione, più va ad approssimare il tipo di spese finanziate dal POR. La stima di quest'ultima grandezza riferita all'area del PIT9 è effettuata ipotizzando che il rapporto fra la spesa connessa allo sviluppo della PA e il valore degli investimenti attivati dal POR Puglia sia uguale nella regione nel suo complesso, dove queste grandezze (SSvilPU e SPORPU) sono ambedue note, e nel territorio del PIT9, in cui disponiamo del solo dato di spesa del POR (SPORPIT). Sotto queste ipotesi, se chiamiamo QAPORPIT l'entità delle risorse che il POR Puglia ha destinato al finanziamento di progetti nel territorio del PIT9, comprendenti non solo i progetti del PIT ma anche quelli finanziati dal POR con le sue modalità ordinarie:  $SSvilPIT = (QAPORPIT / ((SPORPU * 100) / SSvilPU))$ , e la quota di 1,98 per cento emerge dal rapporto fra  $DPIT = 54,265$  milioni di euro e  $SSvilPIT = 2.867,005$  milioni di euro. Si ottiene un risultato ancora più basso se il valore del PIT viene messo in relazione con la spesa pubblica definita secondo un criterio più ampio, che è quello calcolato con riferimento al settore pubblico allargato, ossia comprensivo delle aziende pubbliche. La percentuale scende in questo caso all'1,47 per cento.

raggiungimento degli scenari auspicati dal progetto, che come una stima del contributo del PIT al loro verificarsi, che è arduo effettuare.

Il primo dato che prendiamo in considerazione è quello della popolazione residente, la cui dinamica riflette e consolida in sé molte diverse caratteristiche desiderabili di ciascuna area territoriale: l'attrattività di localizzarsi per cittadini e imprese, le opportunità di lavoro e di reddito che essa offre alle persone in età lavorativa, ecc. In questa variabile però, non si riscontrano nell'area del sud Salento, nel periodo di attuazione del PIT, andamenti che indichino forti discontinuità rispetto ai periodi precedenti o ad altri territori limitrofi. Nel confronto con la provincia e la regione di cui fa parte, che viene proposto nella Tavola IV.1, la popolazione dell'area del PIT9 ha sperimentato una riduzione meno marcata, anzi una sostanziale stabilità nel decennio degli anni Novanta, e poi, negli anni successivi al 2001, saldi positivi anche se più ridotti rispetto alle altre due aree. Questa dinamica, anche se non sorprendente, si può considerare positiva in considerazione del fatto che l'area del sud Salento è la più marginale della regione al punto di vista della distanza dai centri urbani importanti, e non comprende il capoluogo di provincia.

**Tavola IV.1 - Saldo Popolazione residente nel periodo 1991-2009**

	1991-2001	2001-2006	2006-2009
<b>PIT9</b>	-0,001	0,011	0,002
<b>Lecce Provincia</b>	-0,020	0,027	0,006
<b>Puglia</b>	-0,003	0,012	0,003

Fonte: ISTAT

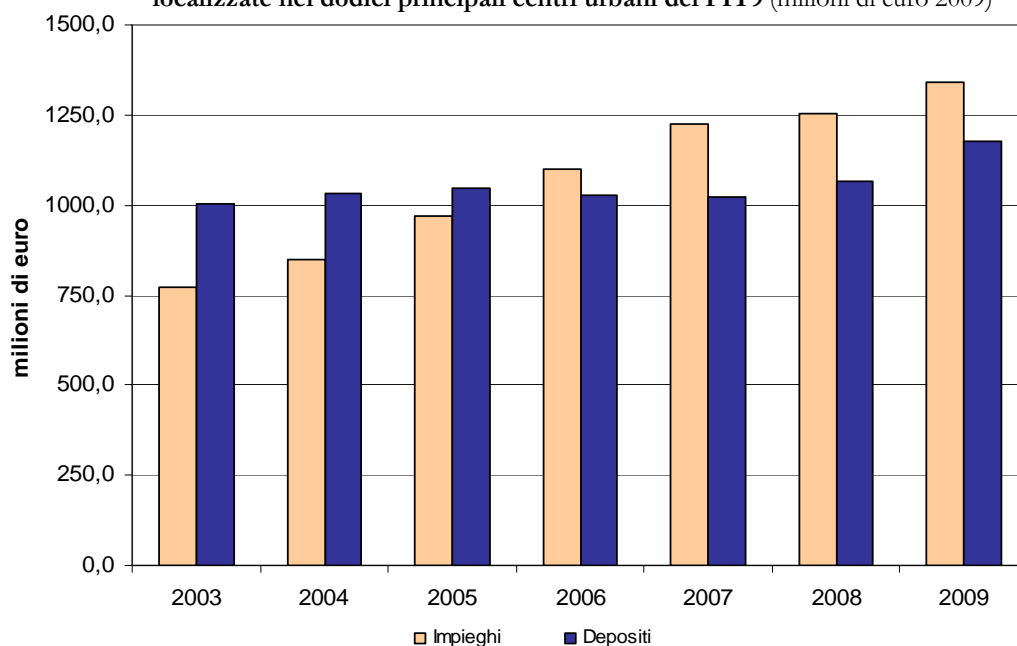
Anche l'evoluzione dei valori di impieghi e depositi<sup>15</sup> delle dipendenze (agenzie e filiali) bancarie della zona, descrive un territorio che negli anni di attuazione del PIT ha sperimentato una graduale crescita economica e un certo grado di sviluppo dei più comuni strumenti finanziari al servizio dell'attività di famiglie e imprese. I dati, che, per motivi di tutela della riservatezza, la Banca d'Italia rende pubblici solo per i centri urbani che ospitano un numero di dipendenze maggiore o uguale a tre, riguardano nel caso del PIT9 dodici comuni dell'area<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Nelle tabelle e grafici che seguono l'aggregato "depositi" comprende: depositi (con durata prestabilita, a vista, *overnight* e rimborsabili con preavviso), buoni fruttiferi, certificati di deposito, e conti correnti. L'aggregato "impieghi" comprende: mutui, scoperti di conto corrente, prestiti contro cessione di stipendio, anticipi su carte di credito, sconti di annualità, prestiti personali, leasing (da dicembre 2008 secondo la definizione IAS17), factoring, altri investimenti finanziari (per es. commercial *paper*, rischio di portafoglio, prestiti su pegno, impieghi con fondi di terzi in amministrazione), sofferenze ed effetti insoluti e al protesto di proprietà.

<sup>16</sup> I comuni sono Casarano, Galatone, Gallipoli, Maglie, Martano, Nardò, Otranto, Ruffano, Taurisano, Taviano, Tricase, Ugento. Altri due comuni dell'area – Calimera e Tuglie – sono stati esclusi dal computo perché il dato risultava disponibile per un numero di anni insufficiente a consentire di comporre una serie storica omogenea.

Il dato di tendenza più significativo che emerge dalla Figura IV.1 riguarda gli impieghi disposti delle dipendenze bancarie dell'area, che sono in costante crescita nel periodo di attuazione del PIT. Più stagnante è la dinamica dei depositi il cui valore complessivo, benché in crescita, non si discosta significativamente dal miliardo di euro (a valori 2009) registrato a inizio periodo, a testimoniare forse il fatto che questi strumenti di custodia della liquidità avevano già raggiunto un grado di penetrazione del mercato piuttosto elevato all'inizio del decennio 2000.

**Figura IV.1 - Valore aggregato di Depositi e Impieghi riferiti alle dipendenze bancarie localizzate nei dodici principali centri urbani del PIT<sup>9</sup> (milioni di euro 2009)**



Fonte: Banca d'Italia, Bollettino statistico

Il dato di tendenza più significativo che emerge dalla Figura IV.1 riguarda gli impieghi disposti delle dipendenze bancarie dell'area, che sono in costante crescita nel periodo di attuazione del PIT. Più stagnante è la dinamica dei depositi il cui valore complessivo, benché in crescita, non si discosta significativamente dal miliardo di euro (a valori 2009) registrato a inizio periodo, a testimoniare forse il fatto che questi strumenti di custodia della liquidità avevano già raggiunto un grado di penetrazione del mercato piuttosto elevato all'inizio del decennio 2000.

La crescita degli impieghi bancari nel periodo 2003-2008<sup>17</sup> appare elevata, oltre che in senso assoluto, anche in relazione ad altri aggregati territoriali appositamente costruiti per fungere da termini di paragone. Come emerge dalla Tavola IV.2, il tasso di crescita degli impieghi bancari del 62 per cento sperimentato dai 12 comuni del Sud Salento nel

<sup>17</sup> La scelta del periodo su cui è operato il confronto, pur non essendo ottimale per cogliere gli effetti dell'investimento PIT, è stata obbligata dalla disponibilità di dati che per alcuni aggregati non erano aggiornati al 2009, e per altri non comprendevano l'annualità 2004.

quinquennio 2003-2008 risulta di molto superiore rispetto ai valori riscontrati negli altri due aggregati che comprendono, rispettivamente in provincia di Lecce e nella regione Puglia nel suo complesso, tutti i centri urbani per cui la Banca d'Italia diffonde i dati a esclusione dei capoluoghi di provincia.

L'interpretazione di questo mercato divario, tuttavia, non è scontata. Gli impieghi riguardano sia operazioni che hanno come clienti le imprese, che quelle che hanno come clienti le famiglie. Alcune di queste operazioni riflettono prevalentemente il livello di indebitamento di questi diversi soggetti economici, mentre altre misurano una positiva propensione all'assunzione di rischi, all'investimento e al consumo. L'unica affermazione che si può fare con un certo grado di certezza in seguito all'esame di queste tendenze è che nel comprensorio del Sud Salento nel periodo di attuazione del PIT si osserva una marcata espansione dell'attività delle filiali bancarie sia dal punto di vista quantitativo che della gamma di operazioni svolte. Dalla Tavola IV.2 si può inferire che le banche dei principali comuni del comprensorio nel 2003-2008 vedono le operazioni di impieghi gradualmente sorpassare in valore quelle di deposito e perciò, in linea con quello che avviene nel contempo in altri comuni pugliesi confrontabili<sup>18</sup>, assumere un ruolo di finanziatori netti dell'attività di famiglie e imprese locali.

**Tavola IV.2 - Depositi e Impieghi per localizzazione delle dipendenze bancarie nei principali comuni del PIT9, e in altri aggregati di confronto (milioni di euro 2009)**

	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	
<i>Regione Puglia escl. Città capoluogo e centri minori</i>								
								<i>Var 08-03</i>
Depositi	15.519,1	-	15.942,4	15.803,6	15.701,8	15.564,3	-	0,003
Impieghi	12.015,3	-	14.594,8	16.586,6	18.087,4	17.576,2	-	0,463
<i>Provincia di Lecce escl. capoluogo e centri minori</i>								
								<i>Var 08-03</i>
Depositi	1.884,2	3.068,4	1.902,6	1.882,6	1.798,2	1.817,7	-	-0,035
Impieghi	1.263,9	2.567,3	1.536,1	1.719,9	1.806,8	1.759,4	-	0,392
<i>Principali centri urbani area PIT9</i>								
								<i>Var 08-03</i>
Depositi	1.002,1	1.031,7	1.045,9	1.028,2	1.022,2	1.068,2	1.176,9	0,066
Impieghi	771,8	848,0	968,6	1.098,1	1.223,2	1.252,4	1.340,5	0,623

Fonte: Banca d'Italia, Bollettino statistico

Come si è detto, il PIT9 è un progetto di riqualificazione del settore manifatturiero che è stato attuato in un territorio che era reso vulnerabile dal punto di vista economico proprio dalla sua forte dipendenza da alcuni comparti tradizionali di questo settore. La Tavola IV.3 indica che, nel periodo di attuazione del PIT, il Sud Salento ha attraversato una fase di crisi, rappresentata dalla caduta in termini reali del Valore Aggiunto pro capite, ma, allo stesso tempo, ha trovato nello stesso settore manifatturiero, in cui è tradizionalmente specializzata, le risorse e le opportunità per farvi fronte.

<sup>18</sup> I dati di impieghi e depositi riportati nella tabella 8 per la provincia di Lecce e per la regione Puglia nel suo complesso, per essere confrontabili nella loro dinamica con quelli relativi ai 12 comuni dell'area PIT, escludono i comuni capoluogo di provincia e i centri minori in cui il numero di dipendenze bancarie è inferiore a tre.

**Tavola IV.3 - Dinamica recente di occupazione e valore aggiunto: confronto fra l'area del PIT9, la provincia e la regione di appartenenza (valori in euro 2009)**

<b>Area PIT salentino-leccese</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Var% 2005-2008</b>
Occupati industria in s.s.(migliaia)	26,80	26,51	29,38	27,60	2,98
Quota occupati industria in s.s.	0,22	0,21	0,23	0,22	-0,22
Occupati x 100 abitanti in età lavorativa	41,63	43,05	44,21	42,86	2,97
VA totale pro-capite (euro 2009)	13.547	12.610	13.089	12.962	-4,32
VA industria in s.s. (milioni di euro 2009)	865	813	959	916	5,93
VA x addetto industria in s.s.(euro 2009)	32.278	30.661	32.655	33.201	2,86
Quota VA industria in s.s.(euro 2009)	0,154	0,152	0,170	0,159	3,02

<b>Provincia Lecce al netto dell'Area PIT</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Var% 2005-2008</b>
Occupati industria in s.s.(migliaia)	15,34	15,09	15,84	15,32	-0,18
Quota occupati industria in s.s.	0,12	0,12	0,12	0,13	1,22
Occupati x 100 abitanti in età lavorativa	50,79	52,78	52,34	49,79	-1,97
VA totale pro-capite (euro 2009)	15.206	16.671	17.160	16.441	8,12
VA industria in s.s. (milioni di euro 2009)	609	676	628	618	1,47
VA x addetto industria in s.s. (euro2009)	39.725	44.812	39.662	40.381	1,65
Quota VA industria in s.s.(euro 2009)	0,121	0,119	0,106	0,105	-13,40

<b>Regione Puglia al netto dell'Area PIT</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Var% 2005-2008</b>
Occupati industria in s.s.(migliaia)	195,65	195,09	199,01	180,20	-7,90
Quota occupati industria in s.s.	0,17	0,16	0,16	0,15	-11,14
Occupati x 100 abitanti in età lavorativa	47,59	48,78	50,08	49,35	3,70
VA totale pro-capite (euro 2009)	15.561	15.755	16.244	16.093	3,42
VA industria in s.s. (milioni di euro 2009)	8.558	8.670	8.823	8.832	3,20
VA x addetto industria in s.s. (euro 2009)	43.742	44.439	44.332	49.010	12,04
Quota VA industria in s.s.(euro 2009)	0,164	0,161	0,156	0,152	-7,00

Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio BancheImprese

Ciò emerge dalla Tavola IV.3 laddove questa mostra che nel periodo considerato il valore aggiunto del settore manifatturiero (industria in senso stretto) è cresciuto nell'area del PIT9 più che nelle aree territoriali che la comprendono. Lo stesso vale per il numero degli occupati nell'industria in senso stretto che, partendo da un livello già sensibilmente più elevato in proporzione al totale, crescono nell'area del 3 per cento circa, in un triennio in cui crollano invece a livello regionale di quasi dell'8 per cento. Per effetto di queste due variazioni, la produttività del comparto manifatturiero, misurata dal valore aggiunto per addetto all'industria in senso stretto, ha registrato una crescita del 2,86 per cento che, seppure più modesta di quella della regione Puglia (10,7 per cento), non è stata determinata dall'espulsione di mano d'opera dalle imprese del settore.

Insomma si può dire che nell'area del PIT9 il settore industriale, nonostante le dolorose crisi occupazionali che ha attraversato, riesca a mantenere le posizioni dal punto di vista sia dell'occupazione che del Valore Aggiunto prodotto, ma anche dal punto di vista del peso che questo comparto occupa nell'economia, che è più elevato che in altre aree e registra una crescita. La crisi del 2008 non si vede molto nei numeri di VA e

occupazione manifatturieri del Sud Salento forse anche perché la crisi di competitività del settore aveva già colpito fortemente l'area a partire dalla metà degli anni Novanta, determinando la chiusura dell'attività di molte imprese o il doloroso processo di ristrutturazione di altre.

Tra gli obiettivi del PIT, pur con le ambiguità di cui si è detto nel paragrafo 2, rientrava anche quello di diversificare il comparto manifatturiero al suo interno, riducendo la dipendenza dal segmento delle produzioni del TAC (Tessile, Abbigliamento, calzature), e con essa la vulnerabilità dell'economia locale. Per esaminare le tendenze interne al comparto industriale in senso stretto, si è cercato di confrontare per l'area PIT il riparto dell'occupazione delle imprese<sup>19</sup> all'interno del comparto manifatturiero alla data del censimento (2001), con dato più recente relativo a questa stessa distribuzione reso disponibile dalla camera di commercio di Lecce (2009).

Dal confronto fra i due dati di inizio e fine periodo non emergono differenze sorprendenti. Fra le divisioni di attività economica più significative all'esterno di quelle afferenti al TAC, la fabbricazione di mobili, di prodotti in metallo, di macchinari meccanici, e le altre industrie manifatturiere acquistano addetti sia in senso assoluto (+1300 persone circa), che relativo. Anche le industrie alimentari, crescono in senso assoluto, ma, partendo da una dimensione relativa elevata, non in proporzione al totale.

Nel complesso non si riscontra una diminuzione della dipendenza dell'economia locale dal settore TAC che, anzi, si espande ulteriormente a un tasso superiore di quello del comparto manifatturiero nel suo complesso, superando la quota del 62 per cento del totale degli addetti all'industria, rispetto a un 60,3 per cento di inizio periodo. Quello che i dati sull'occupazione ci dicono è che la crisi del TAC nel corso del decennio 2000 ha riguardato la confezione di articoli di abbigliamento e non le altre divisioni di attività. La significativa crescita dell'occupazione nel settore calzaturiero nel periodo 2001-2009 riportato dalla tabella 10, che mal si concilia con il quadro di forte crisi anche occupazionale delle principali imprese dell'area, si può in parte spiegare con il fenomeno della delocalizzazione produttiva anche all'estero che alcune imprese calzaturiere stanno promuovendo. Pur non potendo fondare affermazioni decise sul confronto di questi dati, per via della loro diversa fonte, non se ne può trarre la conclusione che il comparto si sia diversificato al suo interno, sviluppando attività manifatturiere del tutto nuove a maggiore contenuto tecnologico. Non si può escludere però, ed è anzi ipotizzabile, che la stabilità dimensionale e il rafforzamento delle attività industriali di tipo TAC, riflettano lo sviluppo di innovazioni (tecnologiche, ma anche organizzative e

---

<sup>19</sup> Trattandosi di occupazione riferita alle imprese registrate nel territorio, il dato è poco confrontabile con quelli riportati nelle tabelle precedenti, che si riferiscono agli addetti impiegati nelle unità locali del territorio. Nel computo degli addetti alle "imprese" del territorio si includono tutti coloro che sono impiegati in unità locali delle imprese che hanno sede legale nell'area PIT, anche se queste UL sono localizzate all'esterno dell'area stessa.

commerciali) all'interno di questo settore, che hanno contribuito a salvaguardarne e promuoverne il livello di competitività.

**Tavola IV.4 - Distribuzione degli Addetti alle imprese del comparto manifatturiero nell'area PIT9 nel 2001 e nel 2009 per Divisione economica (ATECO 2007)**

Divisione Economica Ateco 2009	2001	2009	Variazione percentuale 2001-2009	Quota del totale 2001	Quota del totale 2009
Industrie Alimentari	2.095	2.399	14,51	8,2	8,0
Industria delle bevande	131	66	-49,62	0,5	0,2
Industria del tabacco	190	85	-55,26	0,7	0,3
Industrie tessili	678	846	24,78	2,7	2,8
Confezione di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle e pelliccia	8.032	7.028	-12,50	31,5	23,5
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	6.653	10.788	62,15	26,1	36,0
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili); fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	1.203	1.011	-15,96	4,7	3,4
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	208	158	-24,04	0,8	0,5
Stampa e riproduzione di supporti registrati	498	382	-23,29	2,0	1,3
Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	16	20	25,00	0,1	0,1
Fabbricazione di prodotti chimici	74	114	54,05	0,3	0,4
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	25	26	4,00	0,1	0,1
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	282	309	9,57	1,1	1,0
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	961	1.142	18,83	3,8	3,8
Metallurgia	138	184	33,33	0,5	0,6
Fabbricazione di prodotti di metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	2.237	2.754	23,11	8,8	9,2
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchiature elettromedicali, apparecchi di misurazione e di orologi	365	205	-43,84	1,4	0,7
Fabbricazione di apparecchiature elettriche e apparecchiature per uso domestico non elettriche	184	165	-10,33	0,7	0,6
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature NCA	170	382	124,71	0,7	1,3
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	95	128	34,74	0,4	0,4
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	98	186	89,80	0,4	0,6
Fabbricazione di mobili	657	1.037	57,84	2,6	3,5
Altre industrie manifatturiere	163	362	122,09	0,6	1,2
Riparazione, manutenzione e installazione di macchine e apparecchiature	308	179	-41,88	1,2	0,6
<b>Totale attività manifatturiere</b>	<b>25.461</b>	<b>29.956</b>	<b>17,65</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: per il 2001 ISTAT, Censimento dell'Industria dei Servizi; per il 2009, CCHIAA di Lecce

L'analisi del numero di imprese per classe dimensionale di capitale (attivo di bilancio), sintetizzata nella tabella riportata nell'Allegato II non aumenta di molto la comprensione dei fenomeni di ristrutturazione verificatisi negli ultimissimi anni. Il numero complessivo di imprese è sceso di 65 unità, da 906 a 841, lasciando intendere che il livello di occupazione, vista la sua dinamica positiva nel TAC, per le aziende più strutturate sia cresciuto.

## V. Considerazioni valutative: equilibri al servizio del territorio

Il PIT9 Salentino-Leccese non ha centrato tutti gli obiettivi che si era prefisso. Sulla sua strada ha trovato ostacoli analoghi a quelli che hanno contrastato l'attuazione di progetti simili in altri territori. Tra i problemi dell'attuazione, qui si considerano sia quelli che hanno ostacolato la realizzazione di alcune operazioni, come la piattaforma logistica e gli aiuti alle imprese industriali, sia quelli che hanno ridotto l'efficacia di altri interventi come ad esempio i finanziamenti alle persone del Fondo Sociale Europeo che, essendo stati realizzati regolarmente e in tempo utile, sono considerati ben riusciti dal punto di vista procedurale e amministrativo.

Sia con riguardo ai problemi che i responsabili dell'attuazione del PIT hanno saputo superare, sia con riguardo a quelli che sono stati solo riconosciuti come tali, è utile al progresso complessivo del sistema di attuazione dei progetti di sviluppo locale che le conoscenze sviluppate nell'attuazione dei PIT divengano il patrimonio di altri esperti e operatori. Nel caso specifico del PIT9, il gruppo dirigente locale che si è fatto carico di portare avanti questo processo di sviluppo locale ha agito con efficienza e razionalità nell'affrontare queste sfide. Anche in presenza di un progetto rispondente alle necessità del territorio e di un team capace e motivato, tuttavia, questi vincoli hanno consentito un grado di raggiungimento dei risultati solo parziale. Alla luce di tutto ciò, in questo paragrafo conclusivo ed orientato alla *policy*, si è scelto di ricapitolare quali forme abbiano assunto questi ostacoli all'attuazione, e quali siano state in alcuni casi le condizioni di contesto e le risposte offerte, che hanno consentito di garantire il raggiungimento di almeno una parte dei risultati attesi. Questa rassegna di ostacoli e di soluzioni adottate, nella parte rimanente di questo paragrafo viene raggruppata attorno a una serie di indicazioni per il disegno e l'attuazione di progetti integrati di sviluppo locale nei futuri esercizi di programmazione.

### ***Integrazione nella fase di attuazione può far leva su istituzioni locali di settore come gli istituti professionali, o su personalità che diano unitarietà all'attuazione***

Una prima sfida, ben nota agli esperti di sviluppo locale, è la difficoltà di coordinare verso la finalità comune le tre tipologie di interventi di cui i progetti integrati generalmente si compongono: gli interventi immateriali, i trasferimenti diretti alle imprese, e gli interventi infrastrutturali. Questa difficoltà dipende, più che dalla incommensurabilità degli interventi stessi, dalla distanza che separa i differenti uffici pubblici responsabili per la selezione e l'attuazione delle tre tipologie di iniziative. Si tratta in alcuni casi di una distanza fisica e istituzionale fra i livelli di governo regionale, che ha avuto la responsabilità di gestire gli aiuti alle imprese e le operazioni del Fondo Sociale Europeo, e locale, che è stato incaricato dell'attuazione degli interventi infrastrutturali e di altre azioni immateriali. In altri casi di una distanza di natura settoriale che separa fra di loro uffici regionali incaricati di attuare le misure, che

rispondono a centri di potere distinti e sono impregnati di valori differenti. Non sono sufficienti a colmare queste distanze e richiami all'integrazione degli interventi, neanche quando assumono forza di legge.

Il problema diventa poi quasi intrattabile quando i due steccati – quello fra i livelli amministrativi e quello settoriale – vengono a coincidere, come avviene nel caso della separazione fra le azioni del FSE e gli interventi attuati a livello locale, che possono procedere del tutto autonomamente gli uni dagli altri. È dunque necessario rinunciare completamente a far confluire in progetti di sviluppo locale interventi tipici da FSE, pensati con in mente i problemi degli individui e selezionati a livello regionale? L'esperienza del PIT9 contraddice questa conclusione generale negativa fornendo almeno un esempio di una linea di intervento in ambito formativo a gestione regionale, che ha chiaramente concorso al raggiungimento dell'obiettivo individuato nell'idea forza. Si tratta dei finanziamenti erogati agli istituti professionali del territorio PIT per sostenere quella porzione dell'attività didattica che promuove l'interazione fra le scuole, i loro allievi, e le imprese locali. Questi interventi sono risultati più incisivi e più integrati con la manovra complessiva di investimento rispetto, ad esempio, a quelli che hanno finanziato gli studi post-laurea dei giovani residenti nell'area. L'innalzamento del livello medio di competenze di tutta la mano d'opera può essere meno visibile o eclatante della creazione di alcune eccellenze, ma il suo effetto sulla capacità della base produttiva territoriale di rispondere alle sfide del cambiamento, non è inferiore.

Le finalità di questa categoria di interventi sono risultate allineate con quelle del PIT in modo piuttosto spontaneo: non in seguito a uno sforzo di coordinamento intenzionale, e senza che le istituzioni coinvolte – assessorato competente della regione o Ufficio Unico del PIT9 – abbiano consapevolmente deciso di rinunciare parzialmente alle proprie prerogative per convergere su un obiettivo comune. È l'ambito settoriale stesso di intervento del PIT – lo sviluppo delle imprese – a essere in sintonia con gli effetti ricercati dagli interventi nelle scuole professionali. Questi interventi del FSE alimentavano delle istituzioni settoriali locali – gli istituti professionali – che, essendo di natura spiccatamente territoriale, sono a conoscenza delle necessità di riqualificazione delle imprese locali, e stavano acquisendo maggiore autonomia in virtù di un processo interno al sistema della pubblica istruzione, a sua volta in fase di parziale regionalizzazione. Non si può dire lo stesso dei dipartimenti universitari di Lecce coinvolti nel progetto che, per motivi che qui non si è potuto approfondire, si sono adeguati poco alle logiche di sviluppo territoriale verso cui il PIT9 ha cercato di orientarli.

Il risultato positivo degli interventi che passano attraverso gli istituti professionali è degno di nota perché ha conseguito un certo grado di integrazione fra una politica di sviluppo territoriale e una politica ordinaria e settoriale come l'istruzione, che risponde a logiche differenti e non meno importanti. Questo risultato ci conforta riguardo alle possibilità di perseguire in modo integrato obiettivi settoriali in specifici ambiti

territoriali. Condizioni come queste, infatti, non sono peculiari al settore industriale ma potrebbero riprodursi anche in altri ambiti settoriali di intervento, in cui la politica di sviluppo locale potrebbe far leva su istituzioni formative settoriali pubbliche che risiedono sul territorio, facendone confluire gli sforzi verso la comune missione di promuovere lo sviluppo territoriale in forma integrata.

L'altro esempio, più limitato, di collegamento fra tipologie di operazioni diverse e separate è quello per cui alcune imprese beneficiarie di aiuti all'investimento sono state coinvolte con ruoli differenti, di fornitore o cliente, in altre operazioni di investimento del PIT come l'informatizzazione degli enti locali e l'ammodernamento delle aree industriali. La realizzazione di queste sporadiche sinergie fra operazioni del PIT – in questo caso fra aiuti alle imprese gestiti dalle regioni e investimenti materiali e immateriali amministrati a livello locale – è stata promossa dal coordinatore tecnico del PIT che, essendo di professione un consulente aziendale e avendo collaborato sia alla stesura di alcuni progetti di impresa che di alcuni progetti di investimento materiali e immateriali di supporto al settore industriale, poteva individuare la possibilità di effettuare questo genere di collegamenti. Per le sue competenze e per il ruolo centrale svolto nel progetto, questa è una delle poche persone sul territorio che in quella fase disponeva di una visione trasversale alle diverse forme di intervento attive a livello territoriale.

Al di là degli elementi specifici a questo caso, questo episodio suggerisce che nell'individuazione di soggetti attuatori di livello locale va tenuto presente che una delle loro funzioni è quella di contribuire all'integrazione degli interventi nella fase di esecuzione degli interventi. La selezione delle persone da incaricare dei processi attuativi a livello territoriale deve fare il massimo sforzo per ricercare sinergie nell'attuazione di diversi interventi sapendo che essi possono essere ricondotti a un'unica visione anche attraverso l'opera di soggetti attuatori unici, intesi qui anche come persone fisiche e non solo come istituzioni. I rischi associati a un'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani di singoli individui non vanno per questo sottaciuti, ma vanno anzi riconosciuti e tenuti sotto controllo attraverso una moderna pratica di rendicontazione.

### ***Ritardi nell'attuazione: procedure non sperimentate richiedono tempi lunghi***

Il secondo problema o ostacolo è più generale in quanto riguarda un'esperienza che il PIT9 ha in comune con tutti i PIT pugliesi: quello di essere stati avviati nella fase finale della programmazione (a partire dalla seconda metà del 2005). Si tratta di un punto che può apparire scontato soprattutto per le sue implicazioni di policy, ma la rilevanza che ha avuto in negativo nelle vicende del PIT9 impone di non ometterlo. La qualità dell'attuazione del PIT9 è stata inferiore a quella che avrebbe potuto essere perché anche le macchine attuative più rodute – siano esse locali o regionali – non possono gestire l'attuazione di un progetto integrato da più di 50 milioni di euro in 3-4 anni. Ciò è vero a maggior ragione nel caso di procedure per cui non esistono precedenti come

quelle richieste da un progetto integrato. In condizioni concitate come quelle determinate dal ritardo viene meno la possibilità di programmare con anticipo le attività (vedi l'azione di internazionalizzazione), di concedere tempi di risposta ai bandi che aumentino la qualità delle proposte raccolte, di correggere il tiro nel caso di azioni avviate in modo inefficace.

Non si è trattato di un errore di programmazione, ma di attuazione. I tempi consentiti dalla programmazione settennale comunitaria non si possono considerare insufficienti, ma l'avvio delle procedure quando più di metà del tempo disponibile era già trascorso ha costretto a operare in una cornice temporale incompatibile con la qualità dell'attuazione. Se il processo di programmazione e attuazione dei PIT in Puglia venisse ripetuto una seconda volta con modalità analoghe, il tempo necessario per condurre a buon fine la sola parte amministrativa si ridurrebbe e questo aprirebbe maggiori possibilità a tutti gli operatori coinvolti di ragionare sulla sostanza e sull'efficacia degli interventi. Ma questo processo sembra ripetersi con procedure ogni volta diverse, e per questo il rischio che si ripetano i problemi legati alla compressione del tempo disponibile per l'attuazione sperimentati dal PIT9, rimangono molto alti.

I ritardi nell'attuazione danneggiano in misura maggiore gli interventi di aiuto all'investimento delle imprese, e in particolare di quelle più serie e organizzate, per cui l'arco temporale di attuazione degli investimenti è altrettanto importante quanto il reperimento delle risorse necessarie a finanziarli. I danni che ritardi inaspettati arrecano alla credibilità stessa dell'istituzione finanziatrice andrebbero messi in conto quando si programma il sostegno al settore privato senza poter assicurare la certezza dei tempi di conclusione delle procedure.

### ***Bilanciare all'interno del progetto interventi che creano consenso con interventi innovativi e di rottura***

La sfida forse più complessa per un progetto di sviluppo locale come il PIT9, e decisiva nel determinare la sua efficacia, è quella di evitare di ricadere negli estremi opposti del nuovismo irrealistico, o della mera corrispondenza alla domanda espressa a livello territoriale. Calata qui nel contesto di un progetto di sviluppo industriale come il PIT9, si tratta forse della questione di fondo, annosa e generale, della progettazione di sviluppo locale. Il difetto novista e tecnocratico è quello di chi propone soluzioni modernizzatrici avveniristiche che non tengono conto degli assetti culturali e sociali dei territori, ponendo a rischio la loro realizzabilità. Tecnocratico è stato l'atteggiamento dei molti critici della progettazione integrata che le imputavano l'incapacità di fare scelte innovative e di rottura, pretendendo che queste fossero allo stesso tempo largamente condivise da molti attori sociali del territorio (in questo caso, progettisti e imprenditori

locali, sindacati dei lavoratori, e le molte amministrazioni comunali)<sup>20</sup>. Il difetto opposto è quello dei progetti che, in una malintesa interpretazione del principio del bottom-up, disegnano e attuano interventi che riproducono la situazione esistente, rinunciando a introdurre discontinuità anche e soprattutto di tipo culturale, informativo, e negli assetti di potere. Laddove gli interventi siano strettamente aderenti ai bisogni più ampiamente percepiti, la progettazione di sviluppo locale rinuncia al suo ruolo di delineare sentieri di crescita inediti, realistici ma che introducono elementi nuovi nelle aspettative collettive riguardo al futuro.

Da questo punto di vista il PIT9 ha portato avanti nel tempo un disegno equilibrato e adatto al luogo, che ha associato a interventi modernizzatori e di rottura scelte di riconciliazione con le forze economiche e sociali locali. Tra le scelte di rottura ci sono gli investimenti nella piattaforma logistica e nel polo tecnologico. Non a caso si tratta di due progetti che hanno incontrato delle difficoltà; che sarebbe facile accusare di non corrispondere a una manifesta domanda da parte delle imprese locali, e di rappresentare perciò dei parziali o potenziali sprechi di risorse. A giudizio di chi scrive, invece, le incertezze che ancora li circondano riguardo alla corrispondenza con interessi di operatori locali non configurano un errore di progettazione, ma rappresentano una prova dell'effettivo valore aggiunto economico e culturale che questi interventi promettono di arrecare al tessuto produttivo. Sarà il tempo a dire se e queste operazioni avranno rappresentato uno spreco, o un lungimirante investimento nel nuovo che il sistema economico avrà saputo accogliere e assorbire.

La scarsa corrispondenza alle necessità percepite dalle imprese, naturalmente, non assicura di per sé maggiore lungimiranza o innovatività degli interventi. Ad esempio nel settore delle risorse umane, si è affermato che la distribuzione delle risorse interna al PIT9 abbia avvantaggiato troppo la formazione di livello universitario, che trova scarsa corrispondenza nella domanda di competenze delle imprese locali. L'essere meno legata agli interessi percepiti a livello locale non ha reso questa forma di intervento perciò stesso efficace o di maggior respiro. Nelle scuole secondarie professionali, anche per la loro prossimità fisica e culturale alle imprese, le risorse investite avrebbero potuto dare ritorni più chiari in termini di miglioramento generalizzato della capacità adattiva delle imprese alle evoluzioni tecnologiche e di mercato. Non si vuole con questo concludere che all'università non possa essere in nessun caso affidata una parte rilevante all'interno di un progetto integrato con obiettivi di sviluppo territoriale. Tuttavia, perché possa svolgere quel ruolo di innalzare le ambizioni e la prospettiva di sviluppo che le è connaturato, è necessario che il suo intervento, come avviene per la scuola professionale che opera sul territorio, sia sviluppato a partire dalle condizioni di fatto dell'imprenditorialità che opera sul territorio, come non è avvenuto nel caso del PIT9.

---

<sup>20</sup> È un atteggiamento che si può riscontrare in FORMEZ (2003)

In tutti i casi, non è solo il contenuto più o meno innovativo degli interventi a determinare la loro efficacia nel modificare radicati contesti di arretratezza: la qualità dell'attuazione non è una variabile irrilevante rispetto a questo esito. Le tecnologie illustrate agli imprenditori attraverso le pubblicazioni, le dimostrazioni e gli audit condotti dal Polo tecnologico, i contenuti trasferiti agli studenti nel corso delle lezioni dei *master* universitari, le stesse infrastrutture fisiche messe a disposizione delle imprese, possono produrre i cambiamenti di comportamento auspicati o tramutarsi a seconda dei casi in sprechi, prediche nel deserto, manufatti abbandonati, in funzione anche della credibilità dei soggetti e delle istituzioni che propongono quest'offerta, e della loro capacità di creare aspettative condivise.

Non tutti gli investimenti avviati dal PITT9 possono considerarsi “di rottura” nel senso di apportare un valore innovativo inizialmente non percepito come tale dalla maggioranza degli operatori economici locali; e per il successo del progetto integrato nel suo complesso è importante che sia stato così. Le molte infrastrutture delle aree industriali comunali, l'ammodernamento delle reti informatiche o la riproposizione dello Sportello Unico per le attività produttive dei comuni, gli stessi incentivi all'ampliamento della base produttiva o all'occupazione (anche se in questo caso assumevano forme piuttosto nuove) sono forme di intervento fortemente gradite dagli operatori locali, ma tutt'altro che nuove o rivoluzionarie. A ben vedere, è proprio il fatto che siano modalità di intervento note e prevedibili, ciò che rende possibile che esse divengano oggetto di una domanda espressa da parte degli operatori locali che da esse ricavano vantaggi.

In un progetto integrato come il PITT9 questo tipo di operazioni, certo non dannose ma scarsamente ambiziose, hanno anche la funzione di creare consenso. L'analisi dei comportamenti di voto nel periodo di attuazione del PIT, riportata in appendice, mostra che l'investimento del progetto integrato può aver contribuito al rafforzamento della classe politica a quel tempo in carica. D'altro canto, le critiche che vengono mosse a questo tipo di manovre d'investimento – di rappresentare l'inerzia del passato, di essere indistinguibili dalla politica ordinaria di investimento pubblico, di essere frammentate e di non raggiungere una massa critica adeguata – più o meno fondate a seconda dei casi, non tengono abbastanza conto di questa loro funzione. Nel caso delle infrastrutture per l'industria del PITT9, ad esempio, in un territorio che comprende 69 comuni, il loro frazionamento risponde a una necessità di sopravvivenza del suo gruppo dirigente già da più parti accusato di centralismo e autoritarismo. Il coinvolgimento diretto della politica nella progettazione e nelle scelte dell'attuazione, rappresentata in questo caso dal sindaco del comune capofila, ha fornito i giusti meccanismi correttivi che hanno bilanciato, all'interno di un progetto complesso, le spinte in avanti con le compensazioni ai gruppi di interesse che avrebbero potuto intralciarne l'esecuzione.

***Il gruppo dirigente locale deve annoverare al suo interno le principali tipologie di competenze necessarie a condurre a buon fine l'attuazione***

In definitiva il PTT9 ha azzeccato le principali scelte che si è trovato a dover prendere nella definizione e attuazione di un pacchetto di interventi di sviluppo industriale, percorrendo con equilibrio il crinale fra le opzioni opposte di rispondere alla domanda espressa dall'economia locale, spesso di breve respiro, o forzare investimenti di rottura rispetto al presente, che rischiano di fallire perché troppo distanti dai bisogni percepiti da imprese e cittadini. In un assetto istituzionale come quello vigente in Puglia, che separa le responsabilità dell'attuazione fra livello regionale e locale (con la quota maggioritaria delle risorse gestita dal livello regionale), anche le responsabilità per il raggiungimento dei risultati vanno ripartite in proporzione. Tuttavia, il gruppo dirigente di livello locale del PTT9 ha avuto una parte determinante ai fini del raggiungimento di quel livello di integrazione fra gli interventi che è stato possibile.

La sua forza risiede nel fatto di racchiudere nelle tre figure apicali del PTT9 le principali tipologie di competenze chiave per il successo di un progetto di sviluppo locale: la *leadership* politica incarnata dal Sindaco di Casarano, le competenze progettuali e di contenuto detenute dal coordinatore tecnico, e quelle amministrative del Project manager. La coesione e l'affiatamento della terna è stata necessaria per superare molti degli ostacoli all'attuazione. In primis quelli che sono venuti dall'opposizione palese, o dalla resistenza muta, di invidiosi ed esclusi. Non dimentichiamo che il ruolo di *leadership* che Casarano riveste nella sostanza rispetto ai rimanenti comuni del comprensorio specialmente in ambito industriale, non è riconosciuto unanimemente da questi, mentre ha ricevuto che un primo vero riconoscimento formale solo con l'attribuzione del ruolo di capofila del PTT.

Le competenze tecniche, amministrative, e politiche del gruppo dirigente del PTT in questa situazione vanno considerate in primo luogo come risorse che esso ha potuto mettere in campo per vincere resistenze e opposizioni. Ad esempio nel caso della soluzione adottata per la copertura dei costi di funzionamento dell'Ufficio Unico, che sarebbe stato politicamente troppo costoso addossare pro quota ai comuni della coalizione come era previsto dall'accordo di programma, e che con creatività burocratica si è riusciti in larga parte a far ricadere sui progetti gestiti a livello locale. Oppure quando è stato necessario cercare di coinvolgere le imprese nelle attività del polo tecnologico e sono tornate utili le credenziali del progettista PTT, che con le imprese del territorio intrattiene contatti professionali a prescindere dal progetto e ne conosce mentalità e linguaggi. Lo sviluppo locale non può fare a meno di questo tipo di risorse, che raramente possono coabitare in una sola persona, e che non si materializzano dal nulla.

Il processo di sviluppo locale a Casarano infatti era partito precedentemente e indipendentemente dalla progettazione integrata con la mobilitazione politica dei tardi anni Novanta nata in risposta alla crisi del settore manifatturiero, ed è tuttora in corso anche

attraverso l'accumulazione di risorse umane apicali che condensano in sé capacità sia progettuali che di mediazione di interessi locali. Sarebbe un errore interromperlo negando legittimità al gruppo dirigente che ha gestito il processo e una parte delle risorse del PIT9, assicurando efficienza e spinta verso il nuovo. Allo stesso tempo, per mantenerne elevata la portata modernizzatrice, la *leadership* locale non va lasciata incontestata.

L'attenzione va mantenuta alta com'è stata nell'attuazione del PIT9 in particolare con riguardo alle azioni immateriali come i servizi alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, la cui trasparenza e finalizzazione condivisa sono una condizione necessaria per perché esse si rivelino efficaci e sostenibili. Le modalità con cui si consente ai soggetti locali organizzati di manifestare le proprie proposte e istanze a chi il processo lo progetta e lo guida, vanno chiarificate e mantenute vive nel corso dell'attuazione. Con esse vanno precisati gli obblighi di rendicontazione del gruppo dirigente verso questi stessi soggetti e verso il pubblico generale, le cui possibilità di accesso alle informazioni su queste forme di intervento pubblico andrebbero configurati come dei veri e propri diritti.



## Bibliografia

Bianchi, T., Casavola, P., 2008. *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 – Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, N. 17  
[http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/analisi\\_studi.asp#17](http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/analisi_studi.asp#17)

FORMEZ, *I Modelli di gestione nella progettazione Integrata in Puglia*  
[http://db.formez.it/fontinor.nsf/27ae256abf1f3a30c1256b04004137b0/5F6B934E9B22C18CC125731400584E74/\\$file/PUGLIA.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/27ae256abf1f3a30c1256b04004137b0/5F6B934E9B22C18CC125731400584E74/$file/PUGLIA.pdf)

NVVIP Regione Puglia, 2008. *Indagine Valutativa su uno strumento di Policy: i PIT*  
[http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/piani\\_valutazione/puglia/4\\_Val\\_expost\\_PIT.pdf](http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/piani_valutazione/puglia/4_Val_expost_PIT.pdf)

PIT9, *Quaderni dello Sviluppo Locale*  
[http://www.pit9.it/portale/images/stories/quaderno\\_n.\\_4\\_nmgsv.pdf](http://www.pit9.it/portale/images/stories/quaderno_n._4_nmgsv.pdf)

Viesti, G., 2007. *Le Sfide del Cambiamento: i sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno d'oggi*, Donzelli Editore



## **Lista dei principali individui intervistati<sup>21</sup>**

- Mei, Iolanda, Regione Puglia Responsabile Misura 3.7	29 giugno 2009
- Di Girolamo, Regione Puglia, Responsabile misura 4.1	30 giugno 2009
- D'Ursi Michele, Regione Puglia, Responsabile misura 4.2	30 giugno 2009
- De Grandi, Regione Puglia, Responsabile misura 6.2	30 giugno 2009
- Maselli Gioacchino, Presidente Puglia Sviluppo	30 giugno 2009
- Adamo, Stefano, Preside Facoltà di Economia Università di Lecce	22 luglio 2009
- Giaccari, Francesco, Università di Lecce	22 luglio 2009
- De Rubertis, Stefano, Università di Lecce	22 luglio 2009
- Corvino, Antonio, Direttore di Confindustria Prov. Lecce	22 luglio 2009
- D'Anna, Area Sistema Casarano (informatica Mis. 6.2)	22 luglio 2009
- Vitali, Umberto, Coordinatore tecnico PIT9	23 luglio 2009
- Fasano, Franco, Preside Istituto Professionale Bottazzi di Casarano	23 luglio 2009
- Mastrogiovanni, Caterina, Manager PIT9	23 luglio 2009
- Venuti, Remigio, ex Sindaco di Casarano	23 luglio 2009
- Riccardi, Giuseppe, Direttore CNA Bari e Polo Tecnologico Casarano	9 novembre 2009
- Parlangei, Raffaele, NVVIPP Regione Puglia e Comune di Lecce	14 aprile 2010
- Miglietta, Salvatore; Ferrovie Sud-Est	14 aprile 2010
- Salvatore Arnesano e Daniela Campobasso, CGIL Lecce	7 settembre 2010

## **Cantieri di opere pubbliche (1) e imprese (2) visitati**

(1) Aree Industriali di Alessano, Sannicola e Tuglie. Centro servizi Comunale di Corsi. Piattaforma Logistica di Melissano.

(2) Mediatica SPA, Memar Montassegni SPA, Ditta Rotundo Salvatore, Sparkle Srl, Acqualife Srl, Casaluci Giuliano Srl,

---

<sup>21</sup> L'elenco delle persone che hanno partecipato agli incontri riporta ruolo e amministrazione di appartenenza al momento della realizzazione della ricerca (anno 2010).



## Allegato A

### *Un indicatore di gradimento diffuso del PIT*

#### ***A.1 Il gradimento dell'elettorato e le ipotesi su cui l'indicatore si regge***

Una delle dimensioni in base alle quali si può valutare un PIT è quella della rispondenza degli investimenti a cui dà origine, e più in generale della strategia di cambiamento che propone per il territorio, ai bisogni e alle preferenze dei cittadini. Per stimare questo livello di gradimento diffuso per le scelte operate dal PIT9 si è considerato che esso possa essere approssimato dal grado di continuità nella direzione politica dei Comuni dell'area. L'indicatore che si è cercato di costruire restituisce la probabilità del sindaco uscente o della sua coalizione di riferimento di veder rinnovato il proprio mandato nei due turni elettorali che si sono tenuti nell'arco temporale coincidente con il periodo di attuazione del PIT.

La costruzione di un tale indicatore che utilizza le decisioni di voto come espressione (o misura) del gradimento diffuso del PIT poggia sull'ipotesi che:

- ciascun sindaco dell'area abbia avuto un ruolo nella definizione della strategia e nell'attuazione del PIT;
- che la rilevanza di tale ruolo sia stata comunicata agli elettori dal sindaco stesso per accrescere il suo livello di consenso;
- che almeno una parte del corpo elettorale percepisca l'esistenza di un progetto integrato inteso come strategia di sviluppo del territorio e/o come pacchetto di interventi di investimento che sono stati disegnati con il contributo dell'amministrazione comunale.

È plausibile che l'ipotesi citata sia tanto più veritiera quanto maggiore è la visibilità del PIT sia dal punto di vista della rilevanza che occupa nella sfera pubblica, sia dal punto di vista della quota che esso rappresenta della spesa pubblica per investimenti a livello locale. È plausibile che questa rilevanza sia più elevata, e pertanto che il livello di consenso per l'amministrazione comunale sia più influenzato dalla qualità del PIT, in territori con caratteristiche simili a quelle del PIT9 – aree marginali fatte di comuni medio-piccoli in cui sono piuttosto ridotti gli strumenti di finanziamento degli investimenti.

Nei fatti, si è presa in considerazione l'ultima elezione comunale che si è tenuta in ogni comune del PIT Territorio Salentino-Leccese e si è verificato il grado di continuità politica fra il sindaco eletto e il gruppo di potere precedentemente in carica. L'arco temporale di riferimento copre quattro anni e va, dunque, dal 2005 al 2009. Più nel dettaglio è stata delineata una sorta di scala della continuità/discontinuità politico-

amministrativa che prevede otto gradazioni di continuità. Elemento discriminante nel definire la forza di queste gradazioni è stata la visibilità del sindaco uscente nella partita elettorale: quanto più chiaramente il sindaco sottopone il suo mandato a una conferma elettorale tanto più è forte la continuità/discontinuità che il corpo elettorale esprime attraverso il voto (cfr. grafico a pagina seguente).

## ***A.2 I risultati dell'analisi***

Dall'analisi effettuata, PIT e continuità politico-amministrativa sembrano elementi, in una qualche maniera, collegati.

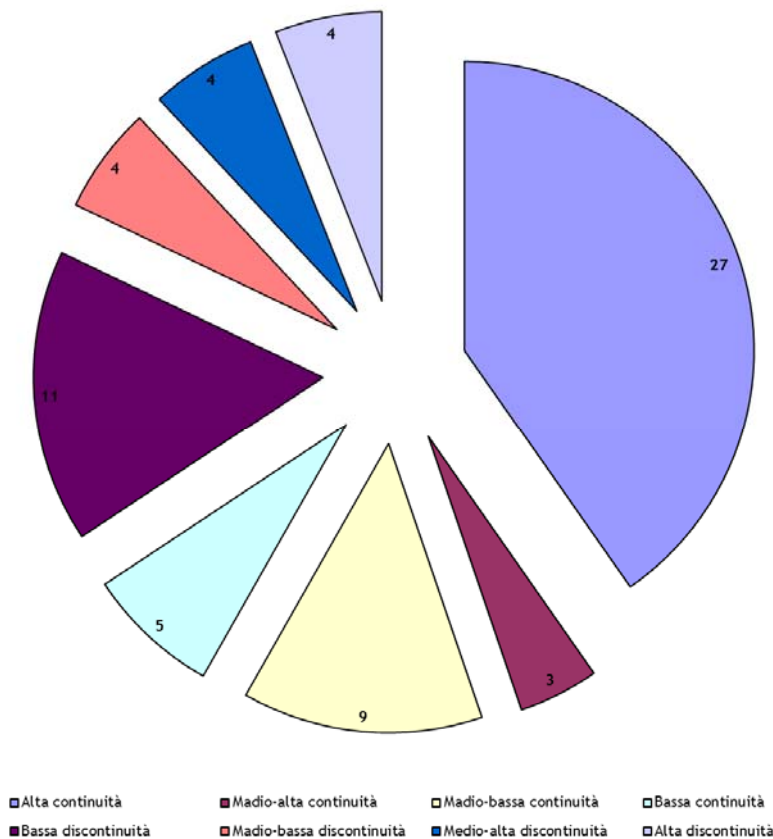
Nel periodo 2005-2009 i Comuni caratterizzati da continuità politico-amministrativa sono, complessivamente, 44 su 68 e rappresentano il 65,7 per cento del totale. Focalizzandoci sui Comuni più direttamente legati al PIT scopriamo che nel comune capofila, Casarano, alle ultime elezioni, svoltesi nel giugno 2009, si è confermata come maggioranza la coalizione del sindaco uscente benché questi non potesse ricandidarsi alla guida dell'amministrazione per aver raggiunto il limite dei due mandati. Inoltre, dei 14 comuni che fanno parte del Comitato di pilotaggio 11 sono quelli caratterizzati da continuità politico-amministrativa e tra questi vi sono quasi tutti i comuni più popolosi come Maglie, Nardò e Gallipoli.

Prendendo in esame i soli interventi infrastrutturali, forse quelli a più alta visibilità pubblica e immediatamente spendibili in termini di consenso nell'agone elettorale, sembra esserci un filo sottile che lega continuità politica e afflusso di finanziamenti. Dai dati di monitoraggio al 31 dicembre 2008, nell'area PIT risultano essere sedici i Comuni beneficiari d'interventi infrastrutturali. Di questi sedici Comuni nove appartengono al gruppo continuità. In sei dei nove Comuni del gruppo continuità con interventi infrastrutturali (Alessano, Cursi, Minervino di Lecce, Sannicola, Taurisano e Tuglie) il sindaco uscente ricandidatosi è stato confermato. In due Comuni (Botrugno, Racale) è stata confermata alla guida dell'amministrazione la coalizione del sindaco uscente, impossibilitato a ricandidarsi per aver raggiunto il limite dei due mandati; solo in un caso (Giuggianello) è presente l'ultimo grado della scala della continuità con avvicendamento e parziale rinnovamento della coalizione.

È interessante osservare come le elezioni siano state quasi sempre (in 7 casi su 9) successive alla pubblicazione del bando per l'intervento infrastrutturale previsto dal PIT: tale elemento sembra rafforzare il legame tra PIT e continuità politico-amministrativa. A ogni modo negli altri due casi le elezioni si sono svolte qualche mese prima della pubblicazione del bando PIT ed è plausibile che anche in questi casi l'amministrazione uscente abbia cercato di sfruttare l'effetto aspettativa relativamente all'afflusso dei finanziamenti. Focalizzandoci sui sette Comuni appartenenti al gruppo "in discontinuità" e destinatari di interventi infrastrutturali è opportuno precisare che in cinque Comuni (Alliste, Collepasso, Sanarica, Specchia e Supersano) l'amministrazione

comunale in carica non è giunta alla scadenza naturale del mandato con un conseguente periodo di commissariamento, elemento che alle elezioni funge da deterrente relativamente alla riconferma dell'amministrazione uscente. In un caso (Calimera) le elezioni si sono svolte un anno prima della pubblicazione del bando per l'intervento infrastrutturale: sembra possibile, quindi, dedurre che il ruolo giocato dal PIT sia stato trascurabile.

**Figura a.1 - Distribuzione comuni dell'area PIT per grado di continuità politico-amministrativa - Elezioni comunali 2005-2009**



Note:

Alta continuità: Sindaco uscente ricandidato e rieletto;

Madio-alta continuità: Vittoria della coalizione del sindaco uscente, impossibilitato a ricandidarsi alla guida dell'Amministrazione dopo il secondo mandato, candidato ed eletto come consigliere e/ o presente nella giunta come assessore;

Madio-bassa continuità: Vittoria della coalizione del sindaco uscente, impossibilitato a ricandidarsi alla guida dell'Amministrazione dopo il secondo mandato, e non ricandidatosi come consigliere né presente in giunta;

Bassa continuità: Vittoria della coalizione del sindaco uscente, come normale avvicendamento del candidato alla guida dell'Amministrazione e/ o parziale rinnovamento della coalizione stessa;

Bassa discontinuità: Sindaco uscente ricandidato e sconfitto;

Madio-bassa discontinuità: Sconfitta della coalizione del sindaco uscente, impossibilitato a ricandidarsi alla guida dell'Amministrazione dopo il secondo mandato, candidato come consigliere;

Medio-alta discontinuità: Sconfitta della coalizione del sindaco uscente, impossibilitato a ricandidarsi alla guida dell'Amministrazione dopo il secondo mandato e non ricandidatosi come consigliere;

Alta discontinuità: Sconfitta della coalizione del sindaco uscente con normale avvicendamento del candidato alla guida dell'Amministrazione e/ o parziale rinnovamento della coalizione stessa.

Anche prendendo in considerazione il dato aggregato delle risorse impegnate relativo a ogni comune per infrastrutture e aiuti alle imprese<sup>22</sup> è possibile rintracciare un legame tra consistenza degli interventi e continuità politico-amministrativa. Tra i dieci Comuni che presentano la quota di impegni pro-capite più elevata solo due fanno parte del gruppo discontinuità del quale, per di più, occupano il grado più basso. Viceversa, tra i dieci comuni che presentano la quota di impegni pro-capite più bassa sono cinque i comuni che fanno parte del gruppo discontinuità e tre di questi presentano il grado massimo della scala. In ultimo, è bene precisare che l'”area continuità” riesce attrarre finanziamenti in misura più che proporzionale rispetto al numero di comuni e alla popolazione che rappresenta: se, infatti, l'area continuità rappresenta circa il 65 per cento dei comuni e della popolazione del PIT, concentra sul suo territorio il 75,6 per cento degli impegni per infrastrutture e aiuti alle imprese.

### **A.3 Un termine di confronto intertemporale**

Pur suggerendo l'esistenza di una correlazione fra il coinvolgimento dell'amministrazione comunale e il grado di stabilità politica, questi dati non sono sufficienti a dimostrarla per via della mancanza di termini di confronto utili a ipotizzare che cosa sarebbe successo se il PIT non fosse esistito. Riguardo la materia in oggetto, gli studi presenti in letteratura sembrano maggiormente centrati sull'analisi del voto e sull'analisi dei flussi elettorali per verificare l'ipotesi di una crescente personalizzazione del voto stesso nell'elezioni comunali (Baldini e Legnante 2000). Le uniche analisi sulla continuità politico-amministrativa su base comunale reperibili prendono in considerazione la “vita elettorale” di comuni medio-grandi (es. capoluoghi di provincia) o vaste aree territoriali prese in esame anno per anno (Floridia 2005).

La costruzione di un indicatore siffatto sembra, quindi, presentare una sorta di *trade-off* tra temporalità e territorialità: quanto più, infatti, si estende l'analisi a livello territoriale tanto più la discrasia temporale delle elezioni prese in considerazione tende a ostacolare la sintesi e la generalizzabilità dei risultati; viceversa, quanto più si estende l'analisi a livello temporale tanto più è necessario focalizzarsi su un numero ristretto di comuni.

Nell'ottica di costruire un benchmark affidabile ci è sembrato più opportuno estendere l'analisi a livello temporale piuttosto che a livello territoriale. Provando così a isolare l'impatto del PIT si è cercato di analizzare la continuità politica dei comuni della stessa area in un periodo precedente a quello dell'implementazione del PIT. Arbitrariamente abbiamo scelto come periodo di confronto l'elezione immediatamente successiva alla prima elezione diretta del sindaco. In questo caso l'arco temporale di riferimento varia

---

<sup>22</sup> Per costruire questo dato sono stati sommati per ogni Comune gli impegni relativi agli interventi infrastrutturali immediatamente riconducibili al PIT e gli interventi con data di avvio effettivo successiva al 31 dicembre 2005 relativi alle misure 3.11 (azione C), 3.13, 4.1 (azioni A e C), 4.20 (azione C) del POR, misure sulle quali insistono gli aiuti alle imprese, e nello specifico i PIA, previsti dal PIT. Non sono compresi nel dato gli interventi sulla formazione (misura 3.7) finanziati con il FSE.

dal 1997 al 2000. Le maggiori difficoltà incontrate nel ricostruire i legami tra le varie amministrazioni comunali succedutesi alla guida dei vari comuni facenti parte dell'area PTT ci hanno costretto a sostituire la scala a otto gradazioni con una variabile binaria.

In quella tornata elettorale i Comuni caratterizzati da continuità politico-amministrativa erano 36 su 67 e rappresentavano il 53,7 per cento del totale. È evidente come il gruppo "in continuità" abbia subito un incremento considerevole dal periodo 1997-2000 al periodo 2005-2009. Anche questo confronto corrobora dunque l'ipotesi che l'avvento del PTT in questo territorio abbia raccolto il consenso dei cittadini votanti, o l'abbia rafforzato contribuendo al successo elettorale dei sindaci uscenti.

#### Riferimenti

Baldini, G. e Legnante, G., 2000. *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Il Mulino

Florida, A. *Le elezioni comunali in Toscana dal '93 al 2004. Gli effetti delle nuove regole, i partiti, le coalizioni, i "nuovi" sindaci*, Quaderni dell'Osservatorio elettorale n°54 dicembre 2005



## Allegato B

**Tavola b.1 - Numero di imprese del TAC + lavorazione materiali non metalliferi (escluso cemento, calce, gesso e NCA) per sotto-sezione e classe di capitale, AREA PIT 2006-2009**

2006						
Sotto-sezioni	classi di capitale					Totale
	1-20 m E	20-200m E	200-1ml E	1-5 ml E	oltre 5ml E	
13 Industrie tessili	50	31	2	0	5	88
Confezioni di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle	396	110	14	2	6	528
14 e pelliccia	157	39	9	1	4	210
15 Fabbricazione di articoli in pelle e simili	47	29	3	1	0	80
23 Non metalliferi di cui (vetro, terracotta, porcellana, ceramica e pietre)	650	209	28	4	15	906
<b>Totale</b>	<b>650</b>	<b>209</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>906</b>

2009						
Sotto-sezioni	classi di capitale					Totale
	1-20 m E	20-200m E	200-1ml E	1-5 ml E	oltre 5ml E	
13 Industrie tessili	55	26	1	0	1	83
Confezioni di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle	348	102	13	3	6	472
14 e pelliccia	154	38	6	1	5	204
15 Fabbricazione di articoli in pelle e simili	52	25	3	1	1	82
23 Non metalliferi di cui (vetro, terracotta, porcellana, ceramica e pietre)	609	191	23	5	13	841
<b>Totale</b>	<b>609</b>	<b>191</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>841</b>

Variazione 2009-2006 della quota di ciascuna cella rispetto al totale della matrice						
	classi di capitale					Totale
	1-20 m E	20-200m E	200-1ml E	1-5 ml E	oltre 5ml E	
13 Industrie tessili	0,010	-0,003	-0,001	0,000	-0,004	0,002
Confezioni di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle	-0,023	0,000	0,000	0,001	0,001	-0,022
14 e pelliccia	0,010	0,002	-0,003	0,000	0,002	0,011
15 Fabbricazione di articoli in pelle e simili	0,010	-0,002	0,000	0,000	0,001	0,009
23 Non metalliferi di cui (vetro, terracotta, porcellana, ceramica e pietre)	0,007	-0,004	-0,004	0,002	-0,001	-
<b>Totale</b>	<b>0,007</b>	<b>-0,004</b>	<b>-0,004</b>	<b>0,002</b>	<b>-0,001</b>	<b>-</b>

## Materiali UVAL

---

### Numeri pubblicati

*Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese*

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**  
*Metodi* - Anno 2004  
Allegati al n. 1
  - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
  - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003
  
2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**  
*Analisi e studi* - Anno 2004
  
3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**  
*Analisi e studi* - Anno 2005
  
4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI) \***  
*Documenti* - Anno 2005  
Allegato al n. 4
  - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*
  
5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**  
*Metodi* - Anno 2005
  
6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**  
*Analisi e studi* - Anno 2005
  
7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**  
*Documenti* - Anno 2005
  
8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**  
*Metodi* - Anno 2006

---

\* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo *abstract*.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**  
*Documenti* - Anno 2006  
Allegato al n. 9
  - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*
10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**  
*Analisi e studi* - Anno 2006
11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**  
*Metodi* - Anno 2006
12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**  
*Analisi e studi* - Anno 2006
13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**  
*Analisi e studi* - Anno 2007
14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**  
*Documenti* - Anno 2007  
Allegato al n. 14
  - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**  
*Analisi e studi* - Anno 2008
16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**  
*Documenti* - Anno 2008
17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**  
*Analisi e studi* - Anno 2008
18. **Impatto potenziale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – Valutazione del contributo dei Programmi Operativi FESR 2007-2013**  
*Documenti* – Anno 2009
19. **Obiettivi di Servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009**  
*Documenti* – Anno 2010
20. **L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design***  
*Analisi e studi* – Anno 2010

21. **Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria**  
Allegato al n. 21  
- DVD contenente il video *“Dialoghi sul territorio”*  
*Analisi e studi* – Anno 2010
22. **Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale**  
*Metodi* – Anno 2011
23. **PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione ex post dal Progetto Integrato Territoriale Sulmona - Alto Sangro 2000-2006**  
*Analisi e studi* – Anno 2011
24. **Tra il dire e il mare: una valutazione ex post del progetto integrato “Città di Napoli” 2000-2006**  
*Analisi e studi* – Anno 2011
25. **Equilibrismi a servizio del territorio: una valutazione ex-post del Progetto Integrato Territoriale Salentino-Leccese 2000-2006**  
*Analisi e studi* – Anno 2011

**Materiali UVAL** si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità